

Lari Sirén

SOPIMUKSELLISET MENETTELYT SUOMALAISESSA ALUEKEHITTÄMISESSÄ

Kasvusopimukset ja INKA-ohjelma valtion ja suurten
kaupunkiseutujen kumppanuuden alustoina

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Heinäkuu 2020

TIIVISTELMÄ

Lari Sirén: Sopimukselliset menettelyt suomalaisessa aluekehittämisessä. Kasvusopimukset ja INKA-ohjelma valtion ja suurten kaupunkiseutujen kumppanuuden alustoina

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kunta- ja aluejohtaminen

Heinäkuu 2020

Sopimuksiin pohjautuvat aluekehittämisen instrumentit nousivat vahvasti esille vuonna 2011 aloittaneen pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kaupunki- ja innovaatiopolitiikan keinovalikoimassa. Maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset saivat seurakseen valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä solmitut kasvusopimukset. Innovaatiopolitiikassa siirryttiin 1990-luvulla alkaneen Osaamiskeskusohjelman ajasta INKA – Innovatiiviset –kaupungit –ohjelman aikaan. MAL-sopimusten ja kasvusopimusten tavoin myös INKA-ohjelma perustui valtion ja kaupunkien välisiin aiesopimuksiin. Uusien sopimusmenettelyiden myötä valtio pyrki strategiseen kumppanuuteen suurimpien kaupunkiseutujen kanssa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sopimuksellisuutta ja sopimuksellisia menettelyitä suomalaisessa aluekehittämisessä sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikassa. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti Kataisen hallituksen uusiin sopimusmenettelyihin: kasvusopimuksiin ja INKA-ohjelmaan. Tutkimuksen kohteena ovat nämä sopimusmenettelyt ja niiden valmistelu Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla sekä kansallisella tasolla työ- ja elinkeinoministeriössä. Tutkimuksella pyritään vastaamaan kysymykseen *mitä on sopimuksellisuus suomalaisessa kaupunki- ja innovaatiopolitiikassa?* Samalla tarkastellaan aluekehittämisen muutosta kaupunkiseututasolla suhteessa aluekehittämisen paradigmaan ja sen evoluutioon.

Teoreettisessa viitekehyksessä esitellään suomalaisen aluekehittämisen kehityskaarta sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikan historiallis-yhteiskunnallista taustaa ja asetetaan uudet sopimusmenettelyt laajempaan teoreettiseen kontekstiin. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus. Keskeinen aineisto on kerätty haastattelemalla aluekehittämisen toimijoita Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla sekä uusia sopimusmenettelyitä työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelleita virkamiehiä. Haastattelut toteutettiin vuonna 2013. Aineisto on analysoitu sisällönanalyysin keinoin.

Tutkimus vahvistaa kuvaa lisääntyvästä sopimuksellisuudesta ja sopimuksellisten menetelmien käytöstä suomalaisessa aluekehittämisessä. Maailmanlaajuinen megatrendi kaupungistuminen näkyy kaupunkiseutujen ja kaupunkimaisten alueiden merkityksen kasvuna. Tämä tekee kaupunkiseuduista entistä houkuttelevampia strategisia kumppaneita valtion näkökulmasta. Myös kaupunkiseudut suhtautuvat suuntaukseen positiivisesti, vaikka sopimuksiin ja kumppanuuksiin pohjaava kokonaisuus onkin vielä hahmoton ja roolit osin epäselviä. Eräs keskeinen yhteistyötä haittaava tekijä on kautta linjan suomalaista hallintoa vaivaava siiloutuneisuus. Sektori- ja organisaatorajat ylittävä yhteistyö on vaikeaa niin kaupunkiseuduilla kuin valtionhallinnossakin. Sopimukselliset menettelyt saattavat olla osa ongelman ratkaisua, erityisesti jos sopimusjärjestelyitä kehitetään kohti kokonaisvaltaisempaa, sektorirajat ylittävää laajaa kaupunkiseutusopimusta. Sopimusmenettelyt ja sopimuksellisen aluekehittämisen kokonaisuus vaativat vielä jatkokehittämistä, mikäli niillä tavoitellaan kansainvälisesti kilpailukykyisiä kaupunkiseutuja.

Avainsanat: Sopimuksellisuus, aluekehittäminen, kaupunkipolitiikka, innovaatiopolitiikka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1.	JOHDANTO.....	1
1.1.	Sopimuksellisuus.....	4
1.2.	Sopimusperusteinen aluekehittäminen	6
1.3.	Keskeisiä käsitteitä	9
1.4.	Sopimuksellisuuden ja sopimusmenettelyjen tutkimus	16
1.5.	Tutkimuksen tavoitteet	17
1.6.	Tutkimuksen rakenne	23
2.	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	25
2.1.	Suomen aluerakenteen kehitys	25
2.2.	Hallinnan verkostot ja niiden ohjaaminen	34
2.3.	Kaupunki- ja innovaatiopolitiikka Suomessa	38
2.4.	Käytännön sopimusmenettelyitä Suomessa ja maailmalla	40
2.5.	Ohjelmallinen aluekehittäminen Suomessa	45
2.6.	Valtionohjaus aluekehittämisessä.....	48
2.7.	MAL-sopimukset sopimusperusteisen aluekehittämisen tienraivaajina.....	50
2.8.	Kaupungit kehityksen moottoreina.....	53
2.9.	Hallinnan muodot globalisaation ja kaupunkien aikakaudella	57
3.	TUTKITTAVAT MENETTELYT JA CASET, KÄYTETYT METODIT JA AINEISTO	
	60	
3.1.	Kasvusopimukset ja INKA	60

3.2.	Sopimukselliset menettelyt Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla	62
3.3.	Tutkimusmenetelmä	64
3.3.1.	Haastattelut aineistonkeruumenetelmänä	66
4.	ANALYYSI	70
4.1.	Kohti kaupunkien ja kaupunkiseutujen aikaa	70
4.1.1.	Aluekehittämisen uudet roolit kaupunkiseuduilla	72
4.1.2.	Aluekehittämisen paradigma muutoksessa	74
4.1.3.	Keskuskaupungin johdolla	78
4.1.4.	Uusien instrumenttien vaikutukset käytännön aluekehittämistyöhön	80
4.1.5.	Kasvaako kaupunkiseutujen valta?	84
4.1.6.	Kumppanuus ja luottamus	89
4.1.7.	Kohti alueiden pudotuspeliä?	90
4.2.	Aluekehittämisen instrumentit	91
4.2.1.	Rakenteet uudistumisen lukkoina	92
4.2.2.	Uudet instrumentit - uusi maailmanjärjestys?	94
4.2.3.	Uudistus ja sen vaikutukset vielä hahmottomia	96
4.2.4.	Instrumenttien merkitys aluekehittämisessä	98
4.2.5.	Instrumenttien taloudellinen merkitys	100
4.2.6.	Sopimukset instrumentteina	102
4.2.7.	Montako kaupunkiseutua?	104
4.2.8.	Koordinaattorin rooli on keskeinen	107
4.2.9.	Kohti kaupunkiseutusopimusta	111

4.2.10. Lisääntyvä sopimuksellisuus ja strateginen kumppanuus	117
5. MYÖHEMPI KEHITYS	128
5.1. Kataisen hallituskauden loppu ja Stubbin hallitus.....	128
5.2. Sipilän kolmipuolehallitus	128
5.3. Rinteen hallitus ja vaihtuminen Marinin hallitukseksi	131
6. PÄÄTELMÄT.....	134
6.1. Kehittyvien kaupunkiseutujen Suomi.....	134
6.2. Sopimuksellisuus tänään ja huomenna	136
6.3. Valtioneuvoston rakenteellisella yhtenäistämällä irti siiloista.....	138
6.4. Tähtäämmekö riittävän korkealle?	139
6.5. Lopuksi: laaja kaupunkiseutusopimus tarjoaa parhaan puitteen	142
7. LÄHTEET	145
Liite 1: Kaupunkiseutujen hakemukset kasvusopimusmenettelyyn	157
Liite 2: Teemahaastattelurunko.....	159
Liite 3: Tutkimusta varten haastatellut henkilöt	160

Taulukko- ja kuvioluettelo

Taulukko 1. Aluekehittämisjärjestelmän määritelmä.....	10
Kuvio 1. Sopimuksellisuuden kehämalli.....	23

1. JOHDANTO

Viime vuodet muun muassa hallinnon, organisaatioiden ja alueellisen kehittämisen tutkimuksen ilmatilaa on hallinnut hallinnan (eng. *governance*) käsitteeseen liittyvä keskustelu. Hallinnan käsitteellä kuvataan toimintaympäristön muutoksen vaikutusta ja siitä johtuvaa perinteisen hallinnon riittämättömyyttä käsittää tai ohjata kokonaisuutta uudessa tilanteessa. Siinä missä hallinto nähdään perinteisessä mielessä ylhäältä alas johdetuksi kokonaisuudeksi, jonka ruorissa on useimmiten julkinen toimija kuten kansallisvaltio, nähdään hallinta tavallisesti eri toimijoiden verkostomaisena toimintajärjestelmänä, joka pohjautuu monimutkaisiin keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. (Ks. mm. Karppi & Sinervo (toim.) 2009.)

Aluekehittämisen näkökulmasta hallinnan tutkimisessa on erityisen kiinnostavaa hallinnan sijoittuminen tai kohdistuminen tiettyyn paikkaan tai alueeseen, eli ilmiön spatiaalisuus. Globaaleihin ihmisten, osaamisen ja pääoman virtoihin pohjaava yhteiskunta ei ole johdettavissa perinteisen, byrokraattisen hallinnon keinoin, joten myös yli 20 vuotta Euroopan unionin jäsenenä olleen Suomen alueiden ja kaupunkien kehittämiseen kaivataan uusia keinoja. Valtion harjoittama aluepolitiikka on Suomessa perustunut vuosikymmenten ajan kehittyneisyyserojen tasaamiseen valtiojohtoisten tulonsiirtojen kautta (ks. mm. Vartiainen 1998). Mallia on kritisoitu vuosien saatossa ennenkin, mutta eniten se muuttui Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Jäsenyyden ja siihen liittyvän lainsäädännön voi katsoa muuttaneen suomalaista aluekehittämistä perusteellisesti. Valtion aluepolitiikka ja alueellinen kehittäminen on kuitenkin myös 2000-luvun alun ajan säilynyt vahvasti ylhäältä alas johdettuna. Keskeisimmät aluekehittämisen instrumentit, kuten vuosina 1994–2013 toiminnassa ollut

osaamiskeskusohjelma (OSKE), olivat vahvasti valtiojohtoisia. (ks. mm. Jauhiainen & Niemenmaa 2006.)

Kesäkuussa 2011 virkavalansa vannoneen pääministeri Jyrki Kataisen monipuoluehallitus esitteli hallitusohjelmansa myötä laajavaikutteisen reformin aluekehittämisen, kaupunkipolitiikan ja innovaatiopolitiikan uudistamiseksi. Hallitusohjelmassa sovittiin muun muassa tki-panosten kasvattamisesta ja korostettiin innovaatiopohjaista kasvua. Suomeen päätettiin luoda vahvoja alueellisia innovaatiokeskittymiä. Ohjelmassa nostettiin keskeiseen rooliin metropolipolitiikka ja esitettiin pääkaupunkiseutu (metropolialue) kasvun ja kehityksen merkittävimpänä veturina, jonka kasvun nähdään tuottavan koko maahan hyvinvointia. Erillisen metropolilain tarve linjattiin selvitettäväksi. Ohjelmassa päätettiin myös kuntarakenneuudistuksesta, jonka myötä syntyvän kuntarakenteen oli määrä perustua lukumääräisesti nykyistä harvempiin, vahvoihin peruskuntiin. Kuntien ja valtion välistä MAL-aiesopimusmenettelyä päätettiin jatkaa ja laajentaa kehittäen samalla menettelyn sitovuutta. Valtio-kunta-neuvottelumenettelyn ja aiesopimuskäytäntöjen kehittäminen nostettiin ohjelmassa myös yleisellä tasolla esiin. Kaupunkipolitiikan linjattiin perustuvan jatkossa sopimusperusteisuudelle ja vahvoille kaupunkiseuduille. Ohjelman visiossa kaupunkiseudut toimivat alueidensa kansainvälisinä, vahvoina ja kilpailukykyisinä vetureina sekä innovaatio- ja osaamisympäristöinä. Kaupunkiseutujen kehittäminen päätettiin toteuttaa aie- ja kasvusopimuksin suurissa kaupunkikeskuksissa koko maassa. (Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Tämä itsenäisen Suomen järjestyksessään 72. hallitus vannoi ministerinvalansa pääministeri Jyrki Kataisen johdolla 22.6.2011. Kuuden puolueen koalitionhallitukseen kuuluivat pääministeripuolue Kansallisen Kokoomuksen (Kok.) lisäksi Suomen Sosialidemokraattinen

Puolue (SDP), Suomen ruotsalainen kansanpuolue (RKP), Vasemmistoliitto (Vas.), Vihreä liitto (Vihreät) ja Suomen Kristillisdemokraatit (KD). Näistä tosin Vasemmistoliitto jätti hallituksen erimielisyyksien vuoksi kesäkuussa 2014 Alexander Stubbin (Kok.) noustessa pääministeriksi Euroopan komissioon siirtyneen Kataisen tilalle. Stubbin johtama hallitus jatkoi Kataisen hallituksen aloittamia uudistuksia, ja hallitusohjelmaan tehdyt päivitykset olivat kevyitä. Stubbin hallitus jätti eronpyyntönsä 29.5.2015 eduskuntavaalien jälkeisen uuden hallituksen astuessa virkaan. (Valtioneuvoston kanslia 2019.)

Kataisen hallituksen voi sanoa olleen kaupunki- ja innovaatiopolitiikkaa uudistaessaan ajan hermolla. Aluepolitiikan ja kaupunkikehittämisen paradigmaan on jo joidenkin vuosien ajan kohdistunut selvää muospainetta (ks. mm. Jauhainen & Niemenmaa, 2006). Moisio (2012, 225-231) näkee Suomen valtioalueen rakenteen olevan siirtymässä kohti niin sanottua metropolivaltiota. Siinä keskeisessä roolissa ovat osaavat kaupunkikeskittymät ja metropolit. Suuret ja innovatiiviset kaupunkikeskittymät toimivat kehityksen vetureina ja kasvun tuojina. Valtion menestys rakentuu näiden keskittymien menestyksen ja kansainvälisen verkottumisen onnistumisen varaan. Hautamäki toteaa, että Suomessa on tarpeen luoda valikoitu joukko alueellisia innovaatiokeskittymiä, joiden painotukset pohjautuvat kansallisiin sisältövalintoihin ja alueiden strategiisiin vahvuuksiin. Näistä innovaatiokeskittymistä tulisi Hautamäen mukaan kehittää toimintaympäristöltään kansainvälisesti huipputasoisia. Paine on siis kohti entistä keskitetymppää aluerakennemallia, jossa aiempaa harvalukuisempi kaupunkiseutujen joukko muodostaa elinvomaisten innovaatiokeskittymien eturintaman. Ajatus siitä, että Suomi kiinnittyy näiden innovaatiokeskittymien avulla globaalin talouden verkostoihin, on jo laajasti tunnettu. (Hautamäki 2008, 101-103.)

Rehunen, Ristimäki ja Helminen (2018) toteavat tilastokeskuksen tietoihin pohjaten kaupungistumisen tahdin olleen Suomessa kuluneiden 25 vuoden aikana kova. Siinä missä vuonna 1990 noin 63 % suomalaisista asui maan 34 suurimmalla kaupunkiseudulla, oli prosenttiosuus noussut vuonna 2017 jo yli 71:een. Vuonna 2040 on ylitetty jo 75 %:n samoilla kaupunkiseuduilla asuvien määrässä. Vuosien 1970–2017 kasvusta kolme neljäsosaa on kohdistunut neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle. Keskittymiskehitys näyttäisi tulevaisuudessa vahvistuvan entisestään erityisesti pääkaupunkiseudun kasvun korostuessa. (Rehunen, Ristimäki & Helminen 2018, 46.)

Oleelliseksi kysymyksesi onkin siis noussut se, miten vahvasti kaupungistuvan, globalisoituneen ja entistä monitoimijaisemman Suomen aluekehitystä voidaan hallita. Kataisen hallituksen keskeisin vastaus kysymykseen oli kuntien ja kaupunkien välinen sopimuksellisuus. Tässä työssä tarkastellaan juuri sopimuksellista kehittämisestä suomalaisen alueellisen kehittämisen kontekstissa.

1.1.Sopimuksellisuus

Kataisen hallituksen tavoitteena oli ohjata kaupunki- innovaatiopolitiikkaa erilaisin aiesopimukseen pohjautuvien järjestelyin. Sopimuksellisella kehittämisellä on aiemminkin pyritty hallitsemaan hajanaisia kokonaisuuksia, joita on vaikea hallita byrokraattisen hallinnon keinoin. Hyryläinen (2000, 300) toteaa sopimuksellisuuden olevan kaikkien järjestäytyneiden yhteiskuntien peruste. Näin ollen ilmiön juuret ovat johdettavissa aina ihmiskunnan alkuaikoihin. Yhteiskunnat ja yhdyskunnat ovat varhaisessa historiassa päässeet muotoutumaan vasta, kun "kaikkien sota kaikkia vastaan" on päätetty sopimalla yhteiskunnan yhteisistä perusperiaatteista ja säännöistä. Sopimuksellisuus tai sopimusperustainen kehittäminen - siten kuin se on tässä tutkimuksessa määritelty - on kuitenkin ilmiönä huomattavasti nuorempi.

Erilaisia sopimuksellisuuden määritelmiä tai rajouksia yhdistää ajatus hierarkkis-byrokraattisen hallinnon yksisuuntaisuuden kääntymisestä symmetrisemmäksi osapuolten väliseksi dialogiksi ja sopimiseksi. Hyryläisen mukaan sopimuksellisuuden voi tulkita entisiä organisaatioiden sisäisiä tai välisiä alistus- tai ohjaussuhteita korvaavana järjestelynä. Näin tavoitteena on byrokraattisuuden vähentäminen. (Hyryläinen 2000, 300.)

Sopimuksellisuutta ja sopimuksellisia järjestelyjä on monenlaisia. Hyryläinen (2000) jakaa käsitteen horisontaaliseen ja vertikaaliseen sopimuksellisuuteen. Horisontaalisella sopimuksellisuudella viitataan tässä jaottelussa sellaisiin sopimuksellisuuden muotoihin, joissa osapuolten välisessä suhteessa ei ole kyse hierarkkisesta valtasuhteesta. Osapuolet voivat tässäkin tapauksessa olla keskenään asymmetrisiä, kunhan asymmetrisyys ei liity osapuolten valta-asemaan. Täysin tasaveroista suhdetta eri osapuolten välille voi tuskin syntyä, sillä mm. hallussa olevan tiedon määrä usein vaihtelee osapuolten välillä. Myös muita asymmetrisyystekijöitä esiintyy. (Hyryläinen 2000, 302.) Vertikaalinen sopimuksellisuus puolestaan rakentuu hierarkkisen valtasuhteen pohjalle. Osapuolten välinen sopimussuhde on vertikaalinen esimerkiksi ohjaavan ministeriön ja tuottavan yksikön tulossopimussuhteen tapauksessa. Vertikaalisessa sopimuksellisuudessa onkin kyse siitä, että sopimusmenettelyllä on korvattu tai täydennetty aiemmin käytössä ollut suoran ohjauksen muoto, mutta osapuolten välinen valta-asetelma on säilynyt muuttumattomana. Esimerkiksi ministeriön tehtävänä on siis edelleen vastata alaisensa yksikön toiminnasta, mutta se ohjaa toimintaa aiemman byrokraattisen menettelyn sijaan sopimuksellisella menettelyllä, kuten tulossopimuksella. (Hyryläinen 2000, 303.)

1.2.Sopimusperusteinen aluekehittäminen

Sopimukset ja niihin pohjautuva toiminta ei ole aluekehittämisessäkään täysin uusi asia. Silti sopimusten varaan rakentuva aluekehittäminen ja aiesopimuksiin pohjautuvat strategiset kumppanuudet ovat vakiintuneet kunnolla käyttöön vasta maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten myötä (Ks.mm. Mäntysalo & Kanninen 2018, 10-11). Kataisen hallituksen kaavailemat reformit tarkoittivat sopimuksellisuuden todellista esiinmarssia aluekehittämisen kentälle laajalla rintamalla. Onko sopimuksellisuuden ja sopimus pohjaisen kehittämisen lisääntyminen myös indikaatio siitä, että aluekehittämisen paradigma on muutoksessa? Oli kyseessä varsinainen paradigman muutos tai ei, hallitusohjelman linjaukset näkyivät konkreettisesti valtion kehittämistoiminnassa ja valtion panosten jakoperusteissa. Ainakin valtion näkökulmasta kehittämisen malli oli siirtymässä ohjelmakeskeisestä kohti sopimuskeskeistä. Merkittävä osa tämän suunnitelman toimeenpanoa oli työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alkuvuonna 2012 esittelemä malli, jossa keskittymien kehitystä ohjattaisiin jatkossa kaupunkiseutukohtaisilla kasvusopimuksilla. Kasvusopimusmenettelyssä valtio tekee suurten kaupunkiseutujen kanssa sopimuksen, jossa määritellään kunkin kaupunkiseudun kehittämisen suuntaviivat sekä valtion eri hallinnonalojen osallistuminen kehittämistoimiin. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012.) TEM määritteli kasvusopimusten tavoitteet seuraavasti:

Kasvusopimusten tavoite on vahvistaa suurten kaupunkiseutujen kansainvälistä vetovoimaa ja merkitystä Suomen talouden vetureina sekä edistää elinkeinoelämän uudistumista, kasvua ja kansainvälistymistä. Sopimukset auttaisivat myös rakentamaan alueellisia innovaatiokeskittymiä ja parantaisivat kaupunkiseudun toiminnallisuutta ja arjen sujuvuutta. Kasvusopimuksia

tekemällä valtio kannustaa kaupunkiseutuja tekemään strategisia valintoja.

Sopimusten lähtökohtana ovat kaupunkien omat esitykset. (TEM 2012.)

Myös valtion innovaatiopolitiikkaa pyrittiin kehittämään samanaikaisesti kohti sopimus- tai neuvottelukeskeistä mallia. TEM:in asettama työryhmä julkaisi 6.9.2012 esityksensä valtion uudeksi innovaatiopoliittiseksi ohjelmaksi. INKA - Innovatiiviset kaupungit –ohjelman (jatkossa: INKA) kerrottiin suuntaavan valtion innovaatiopolitiikkaa vuosina 2014–2020. INKA-ohjelmaan oli määrä valita kilpailun perusteella enintään 12 kaupunkiseutujen ohjelmaesitystä, jotka tähtäävät seutujen vahvistamiseen innovaatiokeskittyminä. Näistä kansallisesti kaikkein suurimmat ja merkittävimmät kaupunkiseudut (4–6 kpl) päätettiin ottaa mukaan erityiseen kaupunkikohtaiseen neuvottelumenettelyyn, joihin kytkettiin mukaan myös tärkeimmät kansalliset rahoittajat, kuten Tekes¹ ja TEM:in muut instrumentit. Tavoitteena oli, että ohjelmassa mukana olevat suurimmat kaupunkiseudut sekä neuvottelumenettelyn ulkopuolisetkin alueelliset innovaatiokeskittymätkin saavat lisää vetovastuuta omien vahvuusalojensa kehittämisessä ja kansallisten hankkeiden toteuttamisessa. (TEM 2012.)

¹*Business Finland. Innovaatorahoituksesta vastannut Tekes ja kansainvälistymis-, investointi- ja matkailunedistämispalveluita tarjonnut Finpro yhdistyivät vuoden 2018 alusta uudeksi Business Finlandiksi (Business Finland.)*

INKA-ohjelma ja sen tavoitteet nivoutuivat tiiviisti yhteen valtion ja kaupunkiseutujen kasvusopimusmenettelyn kanssa. Molemmilla menettelyillä tähdättiin siihen, että kaupunkiseudut tunnistaisivat oman erityisosaamisensa entistä paremmin ja niiden kasvupotentiaali saataisiin siten hyödynnettyä. Näin keskeisten kaupunkiseutujen roolia kansantalouden ja erityisesti innovaatiopolitiikan vetureina korostettiin. INKA-ohjelma rakennettiin korvaamaan 1990-luvulta lähtien kansallista innovaatiopolitiikkaa tahdittanut Osaamiskeskusohjelma (OSKE), joka päättyi vuoden 2013 lopussa. INKA-ohjelman piiriin kuuluvat kaupunkiseudut valittiin OSKE:sta poiketen kilpailulla, jonka alustava aiehaku päättyi helmikuun 2013 lopussa ja varsinainen haku kesällä 2013. Kilpailuun osallistuneet ohjelmaesitykset valmisteltiin kaupunkiseutujen keskeisten toimijoiden (kaupungit, yritykset, korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja rahoittajat) yhteistyönä, joskin kaupunkiseuduilla tehty yhteistyö vaihteli huomattavasti laajuudeltaan ja syvyydeltään. (TEM 2012.)

Sopimusperustaisen kehittämisen ja sitä toteuttavien sopimusinstrumenttien peruskivi muurattiin siis Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa. Siinä todettiin, että kaupunkipolitiikka perustuu hallituskaudella aie- ja kasvusopimuksiin, joilla alueiden keskeiset toimijat sopivat kehittämistoimista pitkäjänteisesti. Ohjelmassa linjattiin myös, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä alueidensa keskeisinä innovaatiotoimijoina tulee kehittää. Sopimuksellisuuden ympärille kietoutunut kehittäminen ja erilaiset sopimukselliset menettelyt juontavat siis juurensa hallitusohjelmaan ja muodostavat yhdessä kaupunki- ja innovaatiopolitiikan kokonaisuuden. Tarkemmat raamit sopimusmenettelyille rakennettiin TEM:issä vuoden 2012 aikana ja niitä tarkennettiin useaan otteeseen vielä aiesopimushakuprosessien aikana keväällä 2013. Sopimusmenettelyiden ja niihin liittyvien aiesopimushakujen ohjeistus rakennettiin aiemmista ohjelmahauista poiketen varsin väljäksi, mikä tämän tutkimuksen perusteella aiheutti kaupunkiseuduilla hämmennystä ja

epätietoisuutta. Tutkimuksen perusteella prosessi koettiin kaupunkiseuduilla sekavana ja huonosti koordinoituna.

Valtion koordinoima sopimusperustainen aluekehittäminen sai alkunsa kuitenkin jo ennen kasvusopimuksia ja INKA-ohjelmaa maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimusten muodossa. MAL-kokonaisuuden kaupunkiseututasoista koordinoitua alettiin rakentaa 2000-luvun jälkipuoliskolla ns. PARAS-lain myötä. PARAS-laki määritteli 17 kaupunkiseudulle seudullisen suunnitteluvuorokauden. Kaupunkiseutujen kuntien tuli osoittaa valtiolle, miten ne olivat edistäneet MAL-tavoitteita seudullisella tasolla ja seudullisen yhteistyön kautta. PARAS-laki loikin pohjan kaupunkiseutujen kuntien enemmän tai vähemmän epäviralliselle seudullisen suunnittelun yhteistyöverkostoille ja kaupunkiseututasoiselle vuoropuhelulle MAL-asioissa ja se jatkui myös PARAS-lain jälkeisenä aikana. Myöhemmin tämä seudullinen yhteistyö virallistettiin MAL-aiesopimusten myötä. (Kanninen, V. teoksessa Puustinen, Mäntysalo & Karppi, 2016, 18.)

1.3. Keskeisiä käsitteitä

Tässä määritellyistä käsitteistä moni on syntynyt alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tai aluekehittämisen muotojen muutoksen myötä. Näitä kehitysaskelaita tarkatellaan lähemmin alaluvussa 2.1.

ALUEKEHITTÄMINEN

Häkli, Karppi ja Sotarauta määrittelevät aluekehittämisen olevan yhden tai useamman toimijan puuttumista tarkasteltavana olevan alueen kehityksen kulkuun omista lähtökohdistaan. He myös huomauttavat, että aluekehittäminen voi vain poikkeustapauksissa olla pelkästään yhden

toimijan vastuulla, kun hallinta on monimutkaistuneessa toimintaympäristössä korostunut. (Häkli, Karppi & Sotara 2009, 138–139). Häklin, Karpin ja Sotarauden tavoin aluekehittämisen käsite määritelläänkin usein varsin lavasti siten, että aluekehittämisen subjekteja voivat olla muutkin kuin virallisesti aluekehityksestä vastaavat viranomaiset. Käsitteen evoluutio onkin siten pitkälti yhtenevä hallinnan käsitteen ja sen kehityksen kanssa. Aluekehittämistä ohjaavia virallisia instituutioita ja instituutionaalisia järjestelyjä kutsutaan aluekehittämisjärjestelmäksi (Laasonen ym. 2020, 19). Aluekehittämisjärjestelmän eri ulottuvuuksia on avattu taulukossa 1.

Taulukko 1. *Aluekehittämisjärjestelmän määritelmä. (Antikainen ym. 2017, 61).*

Aluekehittämistä tehdään erilaisten institutionaalisten järjestelyiden avulla. Aluekehittämisjärjestelmä...	
...toteuttaa poliittisesti määriteltyjä tavoitteita	<ul style="list-style-type: none"> Aluekehittämisjärjestelmän avulla pyritään toteuttamaan joitakin poliittisesti määriteltyjä tavoitteita (esim. kasvu, kestävyys, eheys jne.). Aluekehittämisjärjestelmä jakaantuu politiikan sektoreihin ja edelleen aluekehitystoimijoille säädettyihin tehtäviin.
...koostuu toimijoista, joiden suhteista ja rooleista on säädetty lailla	<ul style="list-style-type: none"> Avaintoimijoita ovat valtio ja valtion aluehallinto, kunnat, maakuntain liitot ja Euroopan unioni. Kunnalliset kehitysyhtiöt ovat Suomessa esimerkkejä aluekehittämisjärjestelmän toimijakentän laajentumisesta 1990-luvulta lukien. Myös yksityiset toimijat voivat olla aluekehittämisjärjestelmän keskeisiä toimijoita. Poliittinen valtahierarkia (arviointi, neuvottelu ym. menettelyt)
...on tilallinen järjestelmä	<ul style="list-style-type: none"> Järjestelmä voi rakentua joko territoriaalisena taikka verkostomaisena. Verkostomaiset järjestelyt ovat yleistyneet Suomessa vasta EU-jäsenyyden myötä erilaisten projektien yleistyttyä aluekehitystyössä. Kehityskäytävääjattelu on esimerkki ei-territoriaalisesta aluekehittämisestä. Järjestelmä voi myös rakentua joko homogeenisenä tai alueellisiin erityistapauksiin perustuvana Suomessa territoriaalinen ja hierarkkinen aluekehittämisjärjestelmä on syvään juurtunut ja erityisjärjestelyjä on pääosin kaihdettu
...kanavoi taloudellisia resursseja eli sillä vaikutetaan julkisen rahan liikkeeseen	<ul style="list-style-type: none"> Toimijoiden kompetenssit riippuvat niille laissa säädettyistä tehtävistä ja rooleista sekä käytettävissä olevista resursseista
...tuottaa erilaisia strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia	<ul style="list-style-type: none"> Asiakirjojen juridinen sitovuus ja strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien väliset suhteet ja asiakirjojen toinen toistaan ohjaavat vaikutukset määrittävät aluekehittämisjärjestelmää

ALUEPOLITIikka

Aluepolitiikka eroaa käsitteenä aluekehittämisestä erityisesti poliittisen ulottuvuutensa kautta. Aluepolitiikka on perinteisesti nähty valtion harjoittamina politiikkatoimenpiteinä, joilla se on pyrkinyt vaikuttamaan maan eri osien tai alueiden kehittymiseen - usein tulonsiirroin. Hallinnan käsitteen korostumisen myötä myös aluepolitiikka on alettu enenevässä määrin nähdä mahdolliseksi myös muille toimijoille. Euroopan unionin myötä alueet ovat nousseet entistä vahvemmin itsenäisen toimijan asemaan toteuttaessaan politiikkatoimia. Aluepolitiikasta puhuttaessa viitataan usein juuri perinteiseen, valtiojohtoiseen ja alueellisia eroja tasaavaavaan politiikkaan. (Jauhiainen & Niemenmaa, 2006, 71, 95-96.)

KAUPUNKISEUTU

Kaupunkiseutu ei ole hallinnollinen tai muutoin yksiselitteisesti määriteltävissä oleva alueellinen yksikkö, minkä vuoksi se voidaan määritellä usein eri tavoin. Kaupunkiseudun määritelmiä onkin useita erilaisia. Ympäristöministeriö määrittelee kaupunkiseudun siten, että se "muodostuu suurimpien kaupunkikeskusten keskustaajamasta, siihen fyysisesti ja toiminnallisesti tiiviisti liittyvistä lähitaajamista sekä näitä ympäröivästä lievealueesta, joka on haja-asutusaluetta" (ympäristöministeriö 2020). Tämä määritelmä on kuitenkin luonteeltaan varsin staattinen eikä ota huomioon seudun toiminnallista rakennetta tai roolia.

Davoudin (2018) mukaan kaupunkiseudun käsitteen kehitti brittiläinen maantieteilijä Robert Dickinson vuonna 1947, mutta hän jäljittää ajatuksen synnyn vuoteen 1909, jolloin julkaistu Chicagon kaupungin kaava ajoi kaupunkiseudullista visiota kaupungista, joka ulottui hallinnollisten rajojensa yli (Davoudi 2018, 40). Kolehmainen (2016) toteaa, että kaupunkiseudun voi yksinkertaisimmassa muodossaan määritellä työssäkäyntialueeseen

kuuluvien kuntien mukaan, jolloin toiminnallisen rajaamisen saa aikaan erilaisia pendelöintiasteita tarkastelemalla (Kolehmainen 2016, 473).

Kataisen hallituksen uusissa sopimusmenettelyissä kaupunkiseuduille ja seutujen keskuskaupungeille annettiin aktiivinen ja keskeinen rooli aluekehittämisessä. Tutkimuskirjallisuudessa on määritelty toiminnallisen kaupunkiseudun (functional urban region, FUR) käsite, jonka voi katsoa vastaavan melko hyvin Kataisen hallituksenkin tarkoittamia kaupunkiseutuja (Davoudi 2018, 40). Toiminnallisella kaupunkiseudulla viitataan hallinnolliset rajat ylittävään työssäkäyntialueeseen, joka on muotoutunut paikallisesti palvelujen käytön ja muiden toimintojen mukana (Kolehmainen 2016, 351-352).

Kuten todettua, kaupunkiseutu ei ole Suomessa virallinen hallinnollinen yksikkö eikä siten myöskään osa lakisääteistä suunnittelujärjestelmää (MRL 4 §) Kaupunkiseutupohjaisen suunnittelun haasteena onkin erityisesti toiminnan legitimitetti, kun muun muassa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia tai suunnittelun oikeudellisia vaikutuksia ei ole turvattu virallisten suunnittelujärjestelmän tasojen tavoin. Näistä kysymyksistä huolimatta kaupunkiseututasosta on tulossa keskeinen osa tälläistä suunnittelujärjestelmää. Kaupunkiseutujen kytköksiä ollaan vahvistamassa myös lakisääteisesti ohjatun maankäytön kontekstissa. Nimetyille kaupunkiseuduille on esitetty pakollista, seudun toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa strategista kaavaa, joka edistäisi alueen kehittymiseen liittyvien strategisten valintojen tekemistä. Ympäristöministeriön loppuvuodesta 2017 julkistaman luonnoksen mukaan strategiset seututasoiset kaavat eivät olisi nykyisten kaavatasojen tapaan oikeusvaikutteisia, mutta esimerkiksi niiden myötä syntyviin infrastruktuurihankkeisiin voitaisiin liittää oikeusvaikutuksia. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 11.)

Porter (2001) toteaa kansallisvaltioiden olleen kansantaloudellisten analyysien ja maantieteen perusyksikköjä, mutta nostaa esiin kaupunkiseutujen merkityksen kasvun. Muun muassa innovaatiotoiminta, klusterit sekä taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulmat korostuvat ja yhdistyvät aluetasolla. Porter näkeekin kaupunkiseudut kaikkein keskeisimpänä tarkastelutasona muun muassa kilpailukyvyn rakentumisen näkökulmasta. (Porter 2001, 156.)

Beauregard toteaa kaupunkien toiminnalla olevan seurauksia yli niiden hallinnollisten rajojen – riippumatta siitä onko hallinnolliset rajat muodostettu tiukasti ydinkaupungin tai laajemman metropolialueen ympärille. Hallinnolliset rajat eivät tavallisesti ole yhteneväisiä toiminnallisten rajojen kanssa. (Beauregard 2018, 13). Tästä johtuen monia kaupunkeihin liittyviä kysymyksiä on perusteltua tarkastella kaupunkiseututasolla.

KAUPUNKIPOLITIikka

Kaupunkipolitiikalla on perinteisesti viitattu julkisen sektorin politiikkatoimiin, jotka kohdistuvat kaupunkeihin. Valtaosan ihmisistä asuessa kaupungeissa on tässä määrittelytavassa haasteensa, sillä lähes kaikilla yhteiskuntapoliittisilla toimilla on vaikutuksia kaupunkeihin. Sekeäräjaisemmin kaupunkipolitiikka voidaankin määritellä politiikaksi, joka kohdistuu kaupunkien erityisongelmien tai –haasteiden ratkaisemiseen. Kaupunkipolitiikan ydintä ovat valtiovallan kaupunkeihin kohdistamat politiikkatoimet, mutta myös kaupunkien itsensä harjoittamien politiikkatoimien voi katsoa kuuluvan osaksi kaupunkipolitiikan kokonaisuutta (Holstila 2019, 6.)

INNOVAATIOPOLITIIKKA

Innovaatiopolitiikalla viitataan niihin toimiin, joilla edistetään innovaatioiden syntymistä, tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k-toiminta) vahvistumista sekä koulutuksen kautta tapahtuvaa osaamisperustan rakentumista. Myös kansallisen ja kansainvälisen tason t&k-yhteistyön ja elinkeinoelämän uudistumisen kysymykset ovat innovaatiopolitiikan ytimessä. Innovaatiopolitiikan keskeisenä tavoitteena voi pitää kansainvälisesti menestyvien innovaatioiden ja sitä kautta yritysten liiketoiminnan kannattavuuden kasvattamista. (Koski, O. & Husso, K. & Kutinlahti, P. & Huuskonen, M. & Nissinen, S. 2019, 9). Innovaatiopolitiikalla pyritään yritystoiminnan kansainväliseen kasvuun ja sitä kautta kansalliseen vaurauden kasvuun (TEM 2020).

AIESOPIMUS

Sopimuksia on erilaisia, ja sopimuksilla voi olla keskenään hyvin erilaisia funktioita. Perinteisin sopimustyyppi on juridinen, muodollinen sopimus, jolla osapuolet sopivat esimerkiksi kaupasta. Muodolliset sopimukset ovat pääsääntöisesti kirjallisia, sanatarkasti määriteltyjä asiakirjoja, jotka eivät perustu osapuolten väliseen luottamukseen, vaan niukasti tulkinnanvaraa jättävään sopimusdokumenttiin. Aluekehittämisessä on puolestaan otettu viime vuosina käyttöön muodoltaan löyhempiä, luottamukseen perustuvia sopimusjärjestelyitä. Tämänkaltaisissa sopimuksissa olennaista ei ole niinkään sanatarkasti määritelty kirjallinen asiakirja, vaan sopimukset ovat osapuolten välisen yhteisen tahdon ilmaisemiseen perustuvia strategisluonteisia dokumentteja. Nämä sopimukset perustuvat vahvasti osapuolten väliseen luottamukseen, eikä niillä yleensä ole juridista merkitystä. Tämän tyyppisiin sopimusjärjestelyihin viitataan usein aiesopimuksina, tai ne on saatettu nimetä vaikkapa strategioiksi tai ohjelmiksi mainitsematta sanaa sopimus.

Greve (2000, 154) määrittelee sopimuksen kahden tavoitteen tai erilaisen intressin yhteenkietoutumisen peruskiveksi. Juuri tästä on usein kyse aluekehittämiseen liittyvissä sopimuksissa. Sopimuksen laatiminen edellyttää luottamusta, ja toisaalta se voi toimia osapuolten välisen luottamuksen vahvistajana.

Suomessa Kataisen hallituksen uudet sopimukselliset instrumentit eivät olleet ensimmäisiä aluekehittämistä luotaavia sopimuksia. Jonkinlaisina tienraivaajina asiassa voi pitää neljää suurinta kaupunkiseutua (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) koskevia MAL-aiesopimuksia, joilla on sovittu yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja muun muassa infrastruktuuriin tehtävien investointien kustannusten jakautumisesta valtion ja kaupunkiseudun kuntien välille. Kaupunkien ja kuntien väliselle seudulliselle strategiselle yhteistyölle ja kaupunkiseututasoiselle valtion kanssa tehtävälle yhteistyölle on nähty tarvetta, sillä kuntien itsehallinnollinen asema on Suomessa vahva. Seudullista yhteistyötä voikin pitää jonkinlaisena lakisääteisen maankäytön suunnittelujärjestelmän katvealueena, ja sopimusten roolina on nähty yhteisen seudullisen strategian ja tahtotilan varmistaminen vahvojen itsenäisten kuntien kesken. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 10.)

HALLINTA

Kuten jo johdannossa määriteltiin, hallinnassa (eng. governance) on kyse siitä, että julkisen hallinnon, julkisen toiminnan ja julkisen vastuunoton vastuualueet ovat laajentuneet ja monimutkaistuneet siinä määrin, että ongelmiin ei ole enää löydettävissä vastausta perinteisen, byrokraattisen ja usein yksisuuntaisen hallinnon kautta. Tähän vastaukseksi on esitetty hallintaa, jossa uutta, entistä monitoimijaisempaa toimintaympäristöä hallitaan entistä

moninaisimmin keinoin, verkostomaisesti. Sopimuksellisuus ja sopimusperustainen kehittäminen ovat kiistaton osa tätä kokonaisuutta. Hallinta on määritelty eri tieteenaloilla hieman eri tavoin, ja käsitteen määrittely on edelleen muutoksessa. Yhteistä määrittelyille on ajatus vastaamisesta monimutkaisemman toimintaympäristön moninaisempiin ongelmiin uudenlaisilla tavoilla. (Karppi & Sinervo, 2009, 7–10.)

1.4. Sopimuksellisuuden ja sopimusmenettelyjen tutkimus

Sopimuksellisuus ja sopimukselliset menettelyt kuten MAL-sopimukset, kasvusopimukset ja INKA ovat suomalaisen aluekehittämisen kentällä vielä verraten tuoreita ilmiöitä, että suoraan niitä koskevaa tutkimusta on tehty toistaiseksi melko niukasti. Selkeä tarve niitä koskevalle tutkimustiedolle on olemassa. Sopimuksellisuus aluekehittämisessä vaikuttaa horisontaalisena ilmiönä paitsi useisiin eri hallinnon tasoihin myös muihin aluekehittämisen subjekteihin kuten elinkeinoelämään, järjestöihin ja kaikkiin kansalaisiin.

Sopimuksellisuus istuu osaksi laajempaa hallinnan tutkimuksen viitekehystä ja hallinnan käsitteestä käytävää keskustelua. Tutkimuksen merkitystä korostaa myöhempi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana 2015–2019 toteutettu kaupunki- ja innovaatiopolitiikka, jonka toimintalinjat erosivat merkittävästi Kataisen hallituksen vastaavista (Valtioneuvoston kanslia 2015). Mielenkiintoista on myös pohtia, oliko Kataisen hallituksen suunnitelmissa ja toimissa jotain sellaista, joka ennakoi aluekehittämisen laajempaa paradigmanmuutosta. Sopimuksellisuus tai sopimusperustainen kehittäminen saattaa olla yksi keskeinen ratkaisu entistä monimutkaisemman, moninaisemman ja monitoimijaisemman toimintaympäristön hallintaan. Sopimuksellisuus ja siihen liittyvät uudet kehittämisen instrumentit voivat olla myös indikaatio kehittämisparadigman muutoksesta - tai ainakin sen vähittäin etenevästä evoluutiosta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on vahvistaa ymmärrystä uusista

sopimuksellisista instrumenteista ja niiden toiminnasta sekä tutkia niiden merkitystä aluekehittämisen paradigmanmuutoksen näkökulmasta. Tämä voi tarjota eväitä sopimuksellisen järjestelmän tai siihen nivoutuvien yhteistyöverkostojen kehittämislle tai ymmärtämiselle.

1.5. Tutkimuksen tavoitteet

Tässä tutkimuksessa paneudutaan aluen perin Kataisen hallituksen lanseeraamiin kaupunki- ja innovaatiopolitiikan sopimusinstrumentteihin ja niiden merkitykseen osana kaupunkiseututasoista hallinnan verkkoa. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti kasvusopimusmenettelyyn sekä sen ohella INKA - Innovatiiviset kaupungit -ohjelmaan, joita tarkastellaan kahden molempien instrumenttien hakuvaiheeseen osallistuneen kaupunkiseudun, Tampereen ja Porin, kautta. Tutkimuksen keskeisin aineisto muodostuukin haastatteluista, jotka tehtiin vuoden 2013 kasvusopimushaun sekä INKA-haun valmisteluun Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla osallistuneiden toimijoiden sekä itse menettelyä ja hakuprosessia valmistelleiden ja hakemuksia arvioineiden asiantuntijoiden kanssa. Näitä menettelyitä ja niiden kaupunkiseututasoista valmistelua tutkimalla tarkastellaan sopimuksellisuutta ja sopimusperusteista kehittämistä ilmiönä ja alueellisen kehittämisen paradigman kehitystä sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikan toimintakenttää. Kaupunkiseutujen valmistelutyötä tarkastelemalla päästään myös arvioimaan sopimus pohjaisten menettelyiden merkitystä - sekä aluekehittämisen instrumenttien merkitystä yleisemminkin kaupunkiseututason kehittämisessä.

Kasvusopimukset ja INKA-ohjelma pohjautuivat kumpikin Kataisen hallituksen hallitusohjelman linjaukseen kaupunkien ja valtion välisten aiesopimusmenettelyjen vahvistamisesta ja lisäämisestä. Ne kytkeytyivät selvästi myös hallitusohjelman talouskasvua korostavaan linjaan. INKA-ohjelma muodostaa lisäksi keskeisen osan hallituksen innovaatiopolitiittisten tavoitteiden toimeenpanossa. Sekä kasvusopimus- että INKA-

ohjelmaprosessien kannalta alkuvuosi ja kevät 2013 oli tärkeää valmistelu- ja hakuaikaa. Useat suuremmat kaupunkiseudut, joukossa myös Tampere ja Pori, ottivat osaa kumpaankin hakumenettelyyn. Hakemuksia työstikin useilla kaupunkiseuduilla ainakin osin yhdistetty työryhmä, jonka vastuulla oli haun valmistelu kummankin instrumentin osalta. Kasvusopimus- ja INKA-ohjelmahakemusten välille oli useassa tapauksessa myös rakennettu tiiviitä yhtymäkohtia keskenään sekä liityntäpintoja seudullisiin MAL-sopimuksiin. TEM myös kannusti ohjeistuksillaan tähän. Näistä syistä tässä tutkimuksessa on kasvusopimusten valmisteluprosessien ohella käsitelty INKA-ohjelman valmisteluprosessia sekä sopimusperustaisen kehittämisen taustaa MAL-asioissa.

Tutkimus keskittyy tarkastelemaan vuoden 2013 kasvusopimushaun ja INKA-ohjelman haun valmistelua kansallisen tason lisäksi Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla, joiden toimijoihin myös tutkimushaastattelut kaupunkiseututasolla kohdistuivat. Nämä kaupunkiseudut edustavat sopimuksellisiin menettelyihin mukaan hakeneiden joukossa melko erilaisia tapauksia. Tampereen kaupunkiseutu on pääkaupunkiseudun jälkeen sekä asukasluvulla että taloudellisilla mittareilla mitattuna pääkaupunkiseudun jälkeen Suomen merkittävin kaupunkiseutu. Seudun keskuskaupunki Tampere on Suomen kolmanneksi suurin, ja siellä sijaitti aineistonkeruuhetkellä neljä korkeakoulua², mikä tekee siitä myös keskeisen tekijän innovaatio- ja korkeakoulupolitiikassa.

²*Tampereen yliopistofuusio. Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto yhdistyivät vuoden 2019 alussa uudeksi, säätiöpohjaiseksi Tampereen yliopistoksi. Osaksi korkeakouluyhteisöä liitettiin myös Tampereen ammattikorkeakoulu. Tampereen korkeakoulusäätiö hankki valtaosan ammattikorkeakoulun osakkeista (Tampereen yliopisto 2020).*

Tampere ja Tampereen kaupunkiseutu ovat vahvalla kasvu-uralla niin väestön kuin taloudenkin osalta (Tampereen kaupunkiseutu 2020.) Porin kaupunkiseudun keskuskaupunki Pori on väestömäärältään Suomen kymmenenneksi suurin ja sen väkiluku on kääntynyt vuosien alamäen jälkeen hienoiseen kasvuun, vaikka koko kaupunkiseudun väestömäärän trendi on hivenen laskeva (Tilastokeskus 2020). Porissa sijaitsee Satakunnan ammattikorkeakoulun pääkampus sekä neljän yliopiston yksiköiden opetustarjontaa keskitetysti tarjoava Porin yliopistokeskus (Porin kaupunki 2020). Kummallakin kaupunkiseudulla on toiminut vahvoja kuntaomisteisia kehittämissyhtiöitä, ja kummallakin seudulla on sijainnut OSKE:n aikana alueellisia osaamiskeskuksia. Tampereen ja Porin kaupunkiseudut hakivat mukaan molempiin sopimusmenettelyihin, ja hakuja valmisteltiin kootusti ja osin yhteisen työryhmän voimin kumpaankin menettelyyn. Näiden kaupunkiseutujen valmisteluprosesseja tutkimalla saadaan rakennettua varsin kattava kuva ilmiöstä erikokoisilla ja eri tavoin toiminnallisesti rakentuvilla kaupunkiseuduilla. Näiden kahden kaupunkiseudun kasvusopimus- ja INKA-haun valmistelua tarkastelemalla saadaan rakennettua kuvaa näistä uusista sopimusinstrumenteista sekä niiden vastaanotosta erilaisilla kaupunkiseuduilla myös eri taustaisten kaupunki- ja innovaatiopolitiikan toimijoiden näkökulmasta. Tutkimalla itse menettelyjä ja niihin sitoutunutta valmistelutyötä saadaan selkiytettyä kuvaa tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä ja sen vaikutuksista.

LAATIKKO 1: TUTKIJAN OSALLISTUMINEN SOPIMUSPOLITIIKAN VALMISTELUUN TAMPEREELLA JA PORISSA.

Tutkittaessa ilmiöitä tiettyjen, tunnettujen tapausten kautta edellytetään tutkijalta esiymmärrystä tutkimuksen kohteesta. Tämän tutkimuksen tekijä on osallistunut tutkittavien sopimusmenettelyjen valmistelutyöhön kummallakin tutkimuksen kohdekaupunkiseudulla: Porissa ja Tampereella.

Porin kaupunkiseudun sopimuspolitiikan valmisteluryhmän työhön osallistumista edelsi korkeakouluharjoittelu Porin kaupungin organisaatiossa strategisen suunnittelun ja kehittämisen yksikössä. Yksikön vastuulla oli sekä kasvusopimus- että INKA-hakuprosessien koordinointi Porin kaupungin osalta. Harjoittelu-aika syvensi ymmärrystä tutkimusaiheen tarpeellisuudesta ja tuki taustatietojen keruuta. Porin kaupunkiseudulla sopimusmenettelyhakuja valmisteltiin siis yhteisessä Sopimuspolitiikan valmistelutyöryhmässä, jonka vastuutahona toimi seudun keskuskaupunki Pori. Ryhmä kokoontui hieman vaihtelevilla kokoonpanoilla toistakymmentä kertaa sopimusinstrumenttihakemusten valmistelu-aikana. Ryhmään kuuluivat Porin kaupungin edustajien lisäksi edustajat Satakunnan ammattikorkeakoulusta, Porin yliopistokeskuksesta sekä Satakunnan maakunnallisesta kehitysyhtiöstä Prizztech Oy:stä. Muita kaupunkiseudun kuntia, alueen elinkeinoelämää ja muita tahoja informoitiin säännöllisesti valmistelun aikana. Tutkimuksen tekijän vastuulla oli valmisteluryhmän kokousten muistioiden pito, työpajojen ohjaaminen Porin kaupungin edustajan rinnalla sekä muun muassa taustatietoaineistojen kerääminen ja valmistelu.

Tampereen kaupunkiseudun valmisteluun tutkimuksen tekijä otti osaa seudun kehitysyhtiö Hermia Oy:n edustajana yhtiössä suoritettua korkeakouluharjoittelun myötä. Tampereen kaupunkiseudulla sopimusinstrumentteja valmisteltiin osin erikseen, osin yhdessä. Vetovastuussa oli myös Tampereen seudulla keskuskaupunki, Tampere. Kaupunkiseudun kehitysyhtiö Tredea Oy:llä oli keskeinen koordinoiva rooli INKA-hakemuksen valmisteluprosessissa. Lisäksi mukana työssä olivat kaupunkiseudun toinen kehitysyhtiö Hermia Oy, paikalliset korkeakoulut, elinkeinolämän ja paikallisten yritysten edustajat sekä muut kaupunkiseudun kunnat. Valmisteluryhmät kokoontuivat laajalla kokoonpanolla useita kertoja valmistelun aikana. Lisäksi rajatummalla kokoonpanolla oli useita lisäkokouksia. Tutkimuksen tekijä otti Hermia Oy:n edustajana osaa kolmeen valmistelukokoukseen ja yhteen työpajaan sekä tuotti Hermia Oy:n vastuulla olleisiin Tampereen kaupunkiseudun INKA-hakemuksen teemaosioihin taustamateriaalia.

Tutkimuksen aihetta lähestytään yhden päätutkimuskysymyksen ja muutaman apututkimuskysymyksen kautta. Tämän tutkimuksen keskeisin tutkimuskysymys on:

- Mitä sopimuksellisuus on suomalaisessa kaupunki- ja innovaatiopolitiikassa?

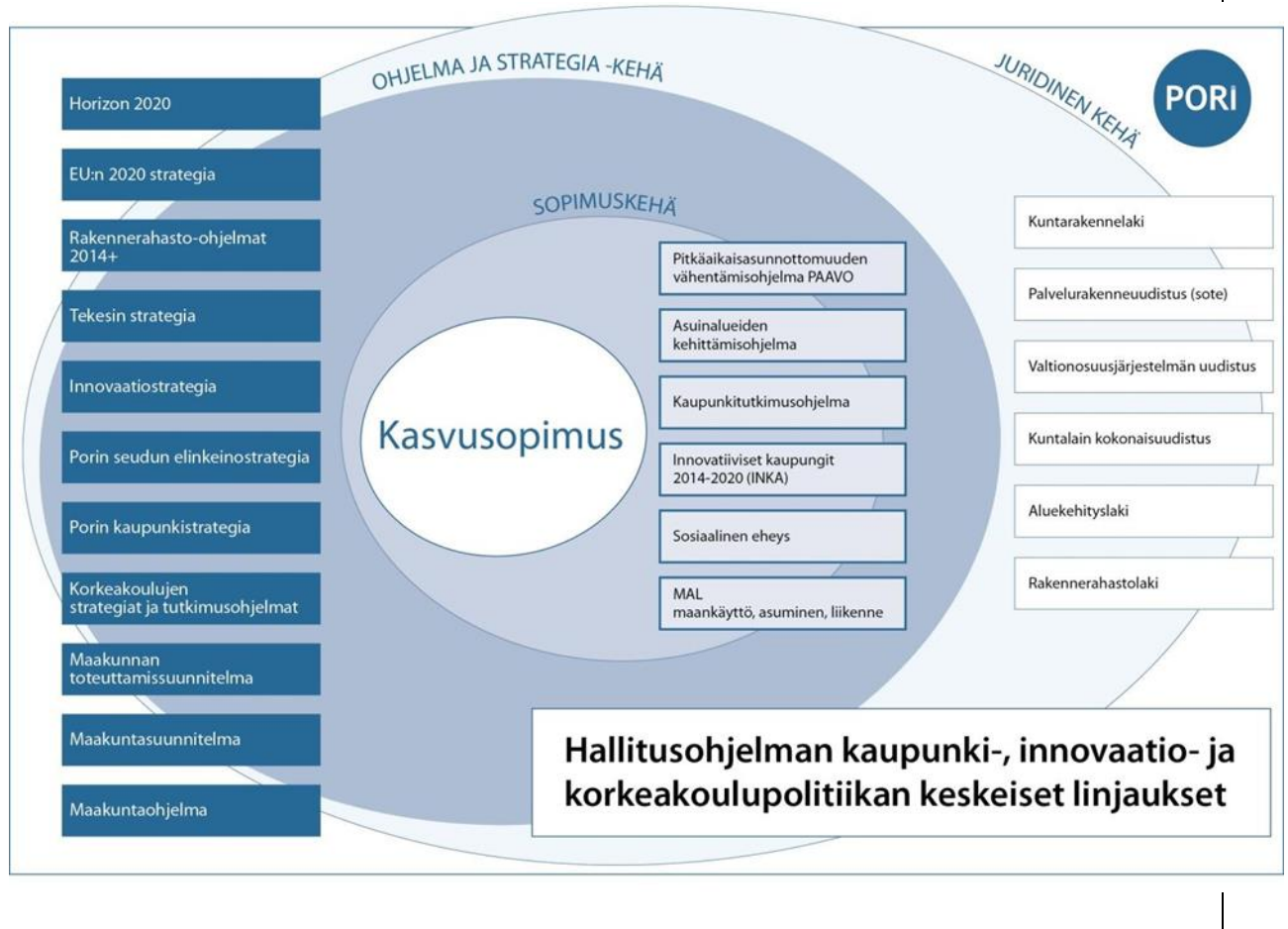
Seuraavat apututkimuskysymykset suuntaavat tutkimusta:

- Onko kasvusopimuksissa kyse vallan siirtymisestä kaupunkiseuduille tai valtion ohjauksen rakenteellisesta muutoksesta?
- Miten kaupunki- ja innovaatiopolitiikkaa ohjataan kaupunkiseudulla?
- Onko havaintojen perusteella mahdollista ajatella, että alueellisen kehittämisen paradigma on muuttumassa?

LAATIKKO 2: SOPIMUKSELLISUUDEN KEHÄMALLI, PORIN KAUPUNKISEUTU

Porin kaupunki rakensi kehittämispäällikkö Timo Aron johdolla 2012 uuden, kehämalliin pohjautuvan esityksen erilaisten sopimusjärjestelyiden ekosysteemistä. Kuvion tarkoituksena on esittää erilaisten linjausten, ohjelmien, strategioiden ja sopimusten kokonaisuutta niiden keskinäisten vuorovaikutussuhteiden näkökulmasta. Kuvio esittää eräänlaista tulevaisuuden tavoitetilaa, jossa kasvusopimus sijoittuu aivan kuvion keskelle ja näyttäytyy siten keskeisenä määrittävänä ja muita sopimuksia, ohjelmia ja strategioita yhdistävänä tekijänä. Kuviosta ilmenevät hyvin moninaiset, kaupunkiseudun tai sen keskuskaupungin toimintaa ohjaavat ja määrittävät asiakirjat. Kuvio osoittaa samalla kasvusopimusten tai laajempien sopimusjärjestelyjen merkityksen kaupunkiseudun kannalta - olettaen, että sopimusjärjestelyjen täytäntöönpano onnistuu tavoitteiden mukaisesti.

Kuvio 1. Sopimuksellisuuden kehämalli (Aro 2012).



1.6. Tutkimuksen rakenne

Tässä tutkimuksen ensimmäisessä luvussa johdatellaan tutkimusaiheeseen, käsitellään teeman ajankohtaisuutta ja määritellään tutkimuksen tärkeimmät käsitteet. Toisessa luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja eritellään tutkimusaiheen kannalta relevanttia tutkimuskirjallisuutta. Luvussa avataan tutkittavaa ilmiötä myös kansainvälisten esimerkkien, kokemusten ja tutkimuksen kautta saatujen havaintojen avulla. Esimerkit sopimusperusteisesta aluekehittämisestä taustoittavat aluekehittämisen paradigmat ja sen kehityksestä käytävää keskustelua. Kolmannessa luvussa esitellään tässä tutkimuksessa käytetyt menetelmät, tutkimusaineisto sekä tutkimuksen kohteena olevat sopimukselliset instrumentit ja niiden valmisteluprosessin pääkohdat. Neljäs luku koostuu aineiston analyysistä, jossa aineistona

olevien haastattelujen kautta avataan sopimusmenettelyiden valmisteluprosessia, sopimuksellisten instrumenttien toimintaa ja sopimuksellisuutta ilmiönä. Tutkimuksen viidennessä luvussa tehdään katsaus sopimusperusteisen kehittämisen ja sopimuksellisten instrumenttien myöhempään kehitykseen Kataisen hallitusta seuranneilla hallituskausilla 2015-2020. Tämä tarkastelu avaa uusia näkökulmia sopimus pohjaisen kehittämisen etenemisen ja harjoitetun politiikan suhteeseen. Tutkimuksen kuudes ja viimeinen luku on varattu päätelmille ja tutkimuksen herättämille uusille kysymyksille.

2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Alueelliseen kehittämiseen, hallinnan käsitteeseen sekä alue- ja innovaatiopolitiikkaan liittyvää tutkimuskirjallisuutta on tarjolla varsin laajasti. Niin ikään kehittämisen välineitä ja ohjelmia Suomessa on tutkittu kohtuullisen paljon ja tietoa on hyvin käytettävissä. Sopimuksellisuus aluekehittämisessä ja sopimusperustainen kehittäminen instrumentteineen ovat puolestaan vähemmän tutkimuskirjallisuudessa avattuja aiheita, vaikka sinänsä sopimuksellisuutta ja sopimuksia käsittelevällä tutkimuksella on laajemmassa kontekstissa pitkät perinteet. Suoraan kasvusopimuksia tai muita uudempia sopimuksellisia menettelyjä luotaavia tutkimuksia on toistaiseksi julkaistu suhteellisen niukasti.

2.1. Suomen aluerakenteen kehitys

Suomen aluerakenne ja suomalaisen aluekehittämisen muotoutuminen ovat tärkeitä sopimusperustaisia kehittämistä taustoittavia ja raamittavia tekijöitä. Sopimusperustainen kehittäminen on osa aluepolitiikan, aluekehittämisen sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikan jatkumoa. Paradigman kehitystä sekä uusia menettelyitä ja instrumentteja tutkittaessa on olennaista käsitellä varhaisempia kehityskulkuja ja sitä maailmaa, jonka arvellaan olevan muutoksessa.

2.1.1. SUOMALAISEN ALUEPOLITIIKAN KEHITYSVAIHEET

Suomen alueellisen rakenteen kehityksen ja Suomessa harjoitetun aluepolitiikan vaiheiden jäsennyksistä kenties tunnetuin on Perttu Vartiainen luoma jako eri kehitysvaiheisiin (1998). Hän jakaa aluepolitiikan kehityksen kolmeen pääjaksoon: teollistavan kehitysaluepolitiikan, aluepoliittisen suunnittelun ja ohjelma-perustaisen kehittämisen vaiheisiin. Teollistavan kehitysaluepolitiikan (1966–1975) keskeisimpänä tavoitteena oli valtakunnan teollistaminen

sekä kehitysalueiden ja muiden alueiden välisten tulotasoerojen tasoittaminen. Näin koko maan väestölle pyrittiin luomaan samanlaiset mahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta. Aluepoliittisen suunnittelun ajanjakson (1975–1988) keskeisimpien piirteiden Vartiainen näkee keinovalikoiman laajenemisen: teollistamisen ei enää nähty yksinään riittävän aluekehityksen hallintaan. Muutoin alupoliittiset tavoitteet pysyivät varsin samanlaisina. 1980-luvun jälkipuoliskolla alueellisessa kehittämisessä alkoivat korostua osaaminen, innovaatiot ja teknologia. Tämän Vartiainen määrittelee ohjelmaperusteisen aluekehittämisen vaiheen alkamiseksi. Alueiden rooli alkoi muuttua, ja ne nousivat kehittämisen objekteista subjekteiksi. Ministeriöillä ja niiden aluehallinnollisilla yksiköillä on ollut vahva asema, mikä on korostanut omalta osaltaan tavoitteiden sektorikohtaisuutta. Ohjelmaperustaisen aluekehittämisen merkittävin virstanpylväs oli Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi 1995. EU-jäsenyyden myötä Suomen käytäntöjä alettiin sopeuttaa EU:n yhteisöaluepolitiikan periaatteisiin. Ohjelmallisessa kehittämisessä hankkeet ja projektit kootaan usein monivuotisiksi ohjelmiksi, joiden kautta luodaan systemaattinen yhteys projektien ja niiden taustalla olevien organisaatioiden välille. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 27–29.)

Jauhiainen ja Niemenmaa (2006) nostavat aluepolitiikan kehityksen ensimmäiseksi aktiiviseksi vaiheeksi niin sanotun osaamisperusteisen aluepolitiikan, jonka alkusysäyksenä he mainitsevat presidentti Urho Kekkosen toimet koko maan tasapainoiseen kehittämiseen valtion tuella. Tämä tarkoitti käytännössä muun muassa syrjäseutujen teollistamista ja uusia yliopistoja kuten Oulun yliopiston. Pohjoisen Suomen teollisuutta tuettiin myös suoraan esimerkiksi verohelpotusten kautta. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 82.)

Institutionaalisen aluepolitiikan alku ajoitetaan tavanomaisesti 1970-luvun jälkipuoliskolle ja sitä seuraaviin vuosiin. Ensimmäinen (kehitys-)aluepolitiikkaa käsitellyt laki astui voimaan 1966, toinen 1969/70 ja kolmas 1975. Nämä lait määrittivät suomalaisen aluepolitiikan ensimmäisiä vuosikymmeniä. Niiden myötä aluepolitiikka painottui teollistamisen kautta tehtyyn aluekehittämiseen ja alueellisiin tulonsiirtoihin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 84.)

Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006) mukaan varhaisen aluepolitiikan taustalla oli vahvasti ajatus kaupungeista ja niiden vaikutusalueista. Poliitiikan tieteellinen pohja nojasikin saksalaisen maantieteilijä Walter Christallerin 1930-luvulla rakentamaan keskus- ja vaikutusalue teoriaan. Erikokoisten paikkakuntien ja keskusten kehitystä ohjaamalla rakennettiin Suomeen selkeään hierarkiaan pohjaava alueellinen rakenne. Tämä onnistui valtion ohjaavilla toimilla, joilla valtio tuki kehityksessä jälkeen jääneitä keskuksia tai pyrki taittamaan liian nopeasti kasvavien keskusten kasvua. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 86.)

Jauhiaisen ja Niemenmaan jäsenyyksen mukaan varsinaisesta aluepolitiikasta Suomessa voidaan puhua vuodesta 1975 alkaen, kun kehitysaluepolitiikasta siirryttiin merkitykseltään ja toimenpidekirjoltaan laajempaan aluepolitiikkaan. Kehityksen alueellinen tasapainoisuus oli politiikkatoimien keskeinen tavoite - joka onkin säilynyt aluepolitiikan keskiössä aina viime päiviin saakka. Syrjäisempien seutujen kehitystä vauhditettiin laajoilla teollistamistoimilla, joiden avulla luotiin taantuville alueille työpaikkoja ja talouskasvua. Harjoitetun politiikan pohja nojasi pitkälti laajan valtiolliseen omistuspohjaan teollisuusalan yrityksissä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 90.)

Koko maan tasapainoinen aluekehitys liittyi vahvasti hyvinvointivaltion rakentamiseen. Kattavat julkiset palvelut haluttiin rakentaa koko maahan, ja koko maa määritettiin kehittämisalueeksi. Järjestelmä perustui alueellisiin tulonsiirtoihin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 91–92.)

1980-luvun nopea talouskasvu päättyi lamaan ja suurtyöttömyyteen 1980-1990-lukujen taitteessa. Viidensien aluelakien aika (1988–1993) olikin jonkin asteista murroskautta talouden sukeltaessa. Poliittiset toimet tähtäsivät edelleen koko maan tasavertaiseen kehittymiseen. Keinovalikoimassa ja aluepolitiikan toteutustavoissa tapahtui kuitenkin merkittäviä muutoksia ohjelmallisuuden nostaessa päätään. Aluepolitiikkaan muodostettiin temaattisia ohjelmakokonaisuuksia, joiden alle kehitysprojektit ja -hankkeet koottiin. Lakien valmistelu ja toimeenpano ajoittuivat lamaa edeltäneen ns. kasinotalouden aikaan, mikä vaikutti osaltaan kokonaisuuden sisältöön. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 93.)

EU-ajan Suomen (1995–) aluepolitiikan iskusanat olivat innovaatiot ja osaamisperusteisuus. Globalisaatio, kansainvälistyminen ja voimakkaasti kasvanut vienti osoittivat tietä tälle muutokselle. Teknologiateollisuus kasvoi ja kehittyi nousten alue- ja innovaatiopolitiikan ytimeen. Entinen, valtion tiukasti ohjaama alueellinen kehitys väistyi avoimemman, markkinatalouspohjaisen mallin tieltä. Valtion aluepoliittiset tulonsiirrot saivat väistyä EU-vetoisen tukijärjestelmän tieltä, ja tuet ojautuivat entistä selkeämmin innovaatioita tukevaan toimintaan. Maakuntien rooli aluekehittämisen kentällä korostui, kun ne alkoivat EU:n mallin mukaisesti ottaa vastuuta muun muassa rahoituksen jaosta. Näin valtion keskushallinnon ja aluehallinnon rooli alueellisen kehityksen ohjaamisessa kaventui huomattavissa määrin. Kaupunkiseudut otettiin ensimmäistä kertaa virallisesti kehittämisen kohteiksi. (Jauhiainen &

Niemenmaa 2006, 95–96.) Holstilan mukaan Suomen EU-jäsenyyden alkuvuodet aktivoivat Suomen kaupunkipolitiikkaa uudella tavalla ja innovaatiovetoinen kaupunkipolitiikka oli keskeisessä osassa maan pyrkiessä osaksi EU:n kaupunkipolitiikan keskusteluja (Holstila 2019, 64).

EU:n tavoitteleman ohjelmallisuuden ydinajatuksena oli yhdistää paikalliset projektit selkeästi yhteistä strategiaa tukevan ohjelman alle paremman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Keskeisiksi teemoiksi nostettiin kansallinen ja kansainvälinen kilpailukyky aluetasolla sekä elinkeinotoiminnan erikoistuminen. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 97–98.)

2000-luvulle tultaessa suomalaisen aluepolitiikan keskeisimmiksi välineiksi nousivat erityisesti osaamiskeskukset (1994–2013) sekä aluekeskukset (2001–2010). Verkostot, klusterit ja innovaatiokeskittymät laajalti keskusteluun. Kaupunkipolitiikka nousi merkittävämpään rooliin. OSKE:n avulla pyrittiin nostamaan paikallista osaamista globaalille tasolle ja paikallisia yrityksiä kansainvälisille markkinoille. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 105–106.)

Jauhiainen ja Niemenmaa näkevät, että 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun aikana suomalaisen aluepolitiikan perinteinen tavoite yhtenäisestä ja tasapuolisesti kehittyneestä maasta on murentunut globaalitalouden reunaehtojen paineessa. Globalisaation myötä kansallisvaltion määräävä asema alupolitiikan toteuttamisessa on poistunut. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 112.)

Aro (2019) käsittelee Suomen kaupungistumista ja sitä kautta myös aluepolitiikan kehitystä yhdyskuntarakennetta muovanneiden historiallisten murrosten kautta. Aron määrittämistä neljästä keskeisestä murroksesta ensimmäinen teollistuminen ja suuri muutto 1950-1970 ajoittuu toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin. Suurten ikäluokkien synty ja maan teollistuminen kasvattivat kaupunkiväestön määrää nopeasti. Itä- ja Pohjois-Suomesta muutettiin etelän ja lännen kaupunkeihin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Aluepolitiikassa pyrittiin yhtäältä tehokkuuteen ja talouskasvun vauhdittamiseen ja toisaalta tasaisuuteen ja periferia-alueiden tukemiseen. (Aro 2019, 39-43.)

Hyvinvointi- ja aluepolitiikan kultakaudella 1970-1990 kasvua pyrittiin ohjaamaan alueellisen keskuksiin ja erityisille kehityalueille, joiden teollistamista tuettiin. Poliittikkatoimina toistuivat alueellistaminen, hajasijoittaminen ja hyvinvointivaltion laajentaminen. Voittajina selviytyivät erityisesti pienet ja keskisuuret seutukaupungit ja kasvavien kaupunkiseutujen kehyskunnat. Aluepolitiikan keskeisenä tavoitteena oli koko maan tasapuolinen alueellinen kehittäminen. Seutuistuminen, suurten keskusten reuna-alueiden kehitys nousi valtavirtaan. (Aro 2019, 43-45.)

Osaamis- ja tietoyhteiskunnan nousu 1990-2010 rakentui 1990-luvun laman jälkimainigeissa. Yhdessä globalisaation ja teknologisen kehityksen kanssa tämä johti elinkeinorakenteen muutokseen perinteisen teollisuuden merkityksen vähentyessä. Tilalle muodostui korkean teknologian toimijoita ja erityisesti tieto- viestintäteknologia nousi merkittäväksi tekijäksi. Aluepolitiikassa korostuivat tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan, osaamisen ja tiedon rooli, joita vahvistettiin ohjelmaperustaisella kasvu-, aluekeskus- ja osaamiskeskuspolitiikalla. Kaupungistuminen vahvistui ja keskittyi erityisesti korkeakoulupaikkakunnille. Suomen

liittyminen Euroopan unioniin näkyi myös alukehittämisessä ja aluepolitiikassa, kun aiemnasta taantuvien alueiden tukemiseen tähtäävästä politiikasta siirryttiin kasvun ja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Kilpailukyky, elinvoima ja innovaatiot muodostuivat aikakauden keskeisiksi käsitteiksi. (Aro 2019, 45-47.)

Aron määrittämistä historiallisista murroksista viimeinen, uusi suuri muutto ja kaupungistuminen 2010-2030 on tarkoittanut kasvun keskittymistä entistä harvemmille kaupunkialueille. Myös keskuskaupungit ovat kasvaneet kehyskuntien kustannuksella. Syntyvyys on jatkanut vähenemistään maahanmuuton muodostaessa yhä merkittävemmän osa kasvavien kaupunkien väestönlisäyksestä. Kaupunkisuunnittelu ja keskuskaupunkien kehittämien on noussut entistä vahvempaan rooliin tukien omalta osaltaan keskustamaisten alueiden kasvua. Aluepolitiikassa huomio on keskittynyt globaalin kilpailukyvyn tukemiseen erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. (Aro 2019, 47-50.)

2.1.2. Sopimuksellisuus ja aluekehittäminen

Sopimuksellisuuden käsitteelle ei ole yksiselitteistä tai edes kunnolla vakiintunutta määrittelyä. Eisto, Palviainen, Pohjonen & Vihinen (2006) erittelevät sopimuksellisuuteen liitettyjä käsitteitä ja niiden merkityksiä ja sisältöjä. He määrittelevät uudeksi sopimuksellisuudeksi "uutta yhteistoimintaa kehittävään toimintakulttuurin muutokseen, joka toteutuu julkishallinnon ja paikallistoimijoiden välisen yhteistyön tuloksena" (Eisto ym. 2006). Tämän he erottavat sopimusperusteisesta kehittämisestä, jonka näkevät sellaisten menettelytapojen luomisena, joilla yhteisiä asioita voidaan hoitaa joustavasti ja toimijoita sitouttavasti. Kolmantena sopimuksellisuuden käsitteenä he erottavat sopimustoiminnan, jolla viitataan

perinteiseen sopimus pohjaiseen kumppanuuteen, kuten esimerkiksi palvelu- tai järjestämissopimuksiin. (Eisto, Palviainen, Pohjonen & Vihinen (toim.) 2006, 11–12.)

Greve (2000) jakaa sopimuksellisuuden ja sopimukset aluekehittämisessä koviin ja pehmeisiin järjestelyihin. Kovilla sopimuksilla hän viittaa muodollisiin ja juridisesti sitoviin sopimuksiin. Näillä perinteisillä sopimuksilla sovitaan tavallisesti muun muassa hyödykkeiden vaihdosta tai palveluntuotannosta. Pehmeiksi sopimuksiksi hän lukee järjestelyt, joiden tavoitteena toimijoiden välisen yhteyden ja dialogin luominen. Pehmeät sopimukset eivät ole juridisesti sitovia, vaan luonteeltaan 'aiesopimuksia', yhteisiä tahdonilmaisuja. (Greve 2000, 153-164.)

Zito, Radaelli ja Jordan huomattavat kuitenkin, että jako kovaan ja pehmeään toimintapaan ei ole yksiselitteinen vaan pehmeän lainsäädännön pohjalta voidaan tehdä kovia sopimuksia. Esimerkkinä he mainitsevat EU:n vapaaehtoiset ympäristösopimukset, joita sovelletaan Hollannissa velvoittavina. (Zito, Radaelli & Jordan 2003, 511.)

Ohjelmien ja sopimusten välinen rajanveto on niin ikään vaikeaa. Jo alueiden kehittämisestä annetun lain (1993/1135) mukaan aluekehitysohjelmat pohjautuvat ohjelmien rahoitukseen osallistuvien valtion ja kuntien viranomaisten sekä yhteisöjen tekemille ohjelmasopimuksille. Ohjelmasopimuksilla sovittiin eri alueilla toteutettavista suurimmista hankkeista, niiden toteutusaikatauluista ja muista aluekehitystoimista. Ohjelmatkin pohjautuivat siis aiesopimukseen, joka puolestaan oli eräänlainen maakuntaohjelman tarkenne. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 125.)

Mitä haasteita sopimusperusteisella aluekehittämisellä sitten voidaan selättää ja miten tutkimuskirjallisuus menetelmää kommentoi? Mäntysalo ja Kanninen (2018, 11) toteavat, että spatiaalisen suunnittelun ja poliittisen maantieteen lähteissä sopimuksellisuus on liitetty muun muassa valtion uusliberaalin politiikan edistämiseen, suunnittelun epäpolitisoitumiseen, suunnitteloiden areenoiden muutoksiin, suunnittelun demokraattisen oikeutuksen ja osallistumisen ongelmiin sekä kaupunkiregionalismin mukana kehittyneeseen hallintatapaan. Sopimuksellisuudella on nähty olevan kannustavia ja sitouttavia vaikutuksia muun muassa kaupunkiseutujen ja niiden investointien suunnittelussa. Toisaalta sopimuksellisuus on nähty ongelmallisena legitiimin suunnittelujärjestelmän ohittavien valtio-kaupunkiseutukumppanuusuhteiden vuoksi. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 11.)

Legitimiteetti onkin noussut erääksi merkittävimmistä kysymyksistä sopimuksellisiin menettelyihin ja niiden käytön laajentamiseen liittyvässä kritiikissä. Muun muassa suunnitteluasiantuntijoiden ja viranhaltijoiden välinen strateginen seutuyhteistyö vaikuttaa merkittävästi itse suunnittelun sisältöön, vaikka se ei ole osa lakisääteistä suunnittelujärjestelmää. Suunnitteluprosessien avoimuus ja julkisuus ei aina ole riittävällä tasolla. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää veloitteen kansalaisten osallistamisesta, mutta velvoite koskee vain lakisääteistä suunnittelujärjestelmää. Näin ollen osallistaminen on seudullisessa strategisessa suunnitteluyhteistyössä vaihtelevaa ja yksin prosessia pyörittävien asiantuntijoiden harkintaan perustuvaa. Nämä asiantuntijat eivät välttämättä edes tunnista kansalaisia relevanteiksi osallisiksi seudullisessa suunnittelussa. (Ruokolainen, Häkli, Kallio & Bäcklund 2018, 27.)

2.2. Hallinnan verkostot ja niiden ohjaaminen

Hallinnan (governance) käsite ja teoria ovat olleet keskeisessä osassa paitsi hallinnon myös muun muassa alueellisen suunnittelun tutkimuksen piirissä käydyssä keskustelussa jo reilun vuosikymmenen ajan. Torfing määrittelee hallinnassa olevan kyse enemmän tai vähemmän tietoisista pyrkimyksistä hallita tiettyjä politiikka-alueita neuvottelemalla laajan toimijoiden, prosessien ja instituutioiden kirjon kanssa (Torfing 2007, 3). Tämä lähestymistapa antaa viitteitä sopimuksellisuuden sidonnaisuudesta hallintaan ja hallinnan käsitteeseen. Hyryläinen (2000, 304) näkeekin, että julkisen toiminnan (governance) ja julkisten toimijoiden (government) välinen jako on luonut tilaa sopimuksellisuudelle uudenlaisena hallinnon ja palveluiden järjestämisen tapana.

Hallinnan teoriassa nostetaan usein esiin myös verkostohallinnan käsite. Torfing näkee verkostohallinnan suhteellisen vakaana horisontaalisena rakennelmana keskinäisriippuvaisia mutta itsenäisesti toimivia toimijoita, jotka vuorovaikuttavat neuvotteluin. Neuvottelut tapahtuvat suhteellisen säännellyssä, institutionalisoituneessa itseohjautuvassa yhteisössä, joka kuitenkin nojaa ulkopuolisten toimijoiden luomiin sääntöihin ja keskittyy vaikuttamaan nimenomaan julkisen sektorin päätäntävallassa oleviin asioihin. (Torfing 2007, 5.) Torfingin mukaan verkostohallinnassa valtasuhteet määrittyvät pitkälti neuvotteluin, joissa voidaan hakea kompromissia eri toimijoiden omien tavoitteiden kesken tai käydä tiukkaakin kaupantekoa omien tavoitteiden edistämiseksi. Torfingin mukaan tämänkaltaiset verkostot perustuvatkin ennen kaikkea keskinäiseen luottamukseen ja sen pohjalta verkostossa syntyvään konsensukseen - vaikkakin jonkintasoinen kokonaisuuden koordinointi on myös mahdollista. Hallinnan verkostot perustuvat usein heikoille ja epämuodollisille kontakteille, mutta myös vahvat ja muodoltaan virallisemmat yhteydet ovat mahdollisia (Torfing 2007, 6-7).

Myös Torfing liittää hallinnan ja sopimuksellisuuden osaksi samaa kokonaisuutta. Torfingin mukaan hallinnan verkostoissa ei olekaan kyse vahvasta koordinoinnista tai tiukasta johtamisesta - tai liioin markkinavoimien ohjaavasta näkymättömästä kädestä. Sen sijaan niitä ohjaa ja pitää pystyssä jatkuva eri toimijoiden välinen sopimus, joka on syntynyt käytyjen neuvottelujen tuloksena. Tällainen tilanne syntyy toisistaan riippumattomien toimijoiden etsiessä ratkaisua yhteisiin ongelmiin, vaikka toimijoiden intressit ja niiden taustalla vaikuttavat normijärjestelmät voivat erota toisistaan suurestikin. (Torfing 2007, 12.)

Hallinnan tutkimuksessa verkostot ja verkoston käsite ovat tärkeimpiä toimijoita tai toiminnan areenoja. Linnamaan ja Sotaraudan mukaan verkosto nousi kehittämistoiminnan taikasanaksi 1990-luvulla eri toimijoiden välisen yhteistyön merkityksen korostuessa. Heidän mukaansa verkostot erottaa perinteisistä hierarkioista tai markkinasuhteista niiden perustuminen vahvaan keskinäisriippuvuuteen ja toimijoiden väliseen vastavuoroisuuteen. He näkevät - pitkälti Torfingin tapaan - verkoston kokoelmana sellaisten toimijoiden välisiä sosiaalisia suhteita, jotka ovat toisistaan riippuvaisia ja organisoituneet yhteisen intressin ympärille. Verkostosuhteiden synnyssä onkin olennaista, että toimijat ymmärtävät keskinäisriippuvuutensa ja hyväksyvät sen. (Linnamaa & Sotarauda 2000, 58–59.)

Onko hallinnassa kyse siis prosessista, jota ei voi ohjata tai johtaa? Torfingin mukaan hallinnan hallinnassa (metagovernance) toimija voi verkoston toimintaan osallistumalla pyrkiä hallitsemaan sen agenda ja työtä tarvittaessa melko suorallakin tavalla. Näin esimerkiksi poliittinen päättäjä voi ohjata verkoston tavoitteita ja valittavia ratkaisumalleja. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että ohjaamaan pyrkivä kunnioittaa verkostomaisen hallinnan itseään sääteleviä

prosesseja ja verkostomaisen toiminnan luonnetta. Tämän vuoksi keinovalikoima rajoittuu usein 'pehmeän opastuksen' (vrt. Greve 2000) eri muotoihin. (Torfing 2007, 13-14.)

Le Galès puolestaan toteaa, että kaupungin tai kaupunkiseudun voi sen hajautuneesta ja monitoimijaisesta toimijakentästä huolimatta nähdä myös yhtenäisenä toimijana, jolla voi olla tavoitteita ja päämääriä. Hän nostaa esiin viisi tekijää, jotka määrittävät yhtenäisen toimijan roolia: yhteinen päätöksentekojärjestelmä, yhteiset intressit, yhteensovittamisen mekanismit, ulkoinen ja sisäinen ymmärrys yhteisyydestä sekä innovaatiokyvykkyys. Tämän kaltainen yhtenäinen toimijuus voi syntyä erityisesti tilanteissa, jossa toimijoiden väliset suhteet perustuvat heikoille siteille eli tilanteille, joissa hierarkiat ovat matalia, keskinäisriippuvuus vahvaa tai toimijat ovat erittäin itsenäisiä. (Le Galès 2002, 10.)

Granovetter (1973, 1360-1380) määrittelee heikot sidokset heikosti toisensa tuntevien ihmisten välisiksi yhteyksiksi. Hänen mukaansa tällaiset sidokset voivat tietyissä olosuhteissa tuottaa jopa merkittävämpää lisäarvoa kuin vahvat, toisensa hyvin tuntevien ihmisten väliset, sidokset. Teoria perustuu siihen, että toisensa hyvin tuntevien henkilöiden välillä ei välity yhtä paljon uutta informaatiota, sillä kyseisillä henkilöillä on jo käytössä sama informaatio. Näin heikkojen sidosten kautta välittyvä informaatio on yllätyksellisempää ja hyödyllisempää. (Granovetter 1973, 1360-1380).

Floridan (2012) mukaan heikot sidokset muodostavat usein liikkeelle panevan voiman, oli sitten kyseessä uusien yritysten perustaminen, uusien tuotteiden lanseeraus, ongelmanratkaisu, resurssien liikuttaminen tai uusien ideoiden ja tietojen vaihtaminen. Tähän on keskeisenä syynä se, että ihminen kykynee hallitsemaan samanaikaisesti paljon enemmän heikkoja sidoksia

vahvojen sidosten vaatiessa enemmän aikaa ja energiaa. Heikot sidokset myös mahdollistavat uusien ihmisten kohtaamisen ja uusien ajatusten ja ideoiden synnyn. Vahvojen sidosten tapauksessa myös ihmisen kohtaamien uusien ihmisten tausta on usein sama tai samankaltainen, eikä täysin uusia ajatuksia pääse syntymään tai käyttämättömiä mahdollisuuksia löytymään. (Florida 2012, 285-286.)

Kolehmainen (2016, 48–49) soveltaa ajatusta paikallisen innovaatioympäristön tapauksessa. Hänen mukaansa erilaiset henkilöiden väliset heikot sidokset ovat usein luonteeltaan satunnaisia ja riippumattomia näiden henkilöiden taustaorganisaatioista. Nämä sidokset saattavat pohjautua esimerkiksi tapaamisiin seminaareissa tai yhteisissä kokouksissa. Vaikka tällaiset tapaamiset eivät useinkaan sisällä tiedonhankinnan ja -vaihdon näkökulmasta tavoitteellisuutta tai varsinaisia neuvotteluita, ne voivat olla äärimmäisen hyödyllisiä. Tällaisten kohtaamisten kautta voi välittyä tietoa muun muassa uusista teknologisista kehityssuunnista, strategisista ajatuksista tai vaikka kilpailijayrityksistä. Näin kertyneet tiedot saattavat tukea uusien ajatusten ja innovaatioiden syntyä. (Kolehmainen 2016, 48-49.)

Vahvoiksi sidoksiksi puolestaan kutsutaan esimerkiksi henkilöiden välisiä, suoria sopimuskumppanuuteen tai yhteisiin strategisiin intresseihin perustuvia yhteyksiä. Vahvat, henkilöiden väliset siteet ovat organisaatioissa usein tärkeitä tiedonvaihdon ja -hankinnan kanavia. Vahvoihin sidoksiin perustuva tieto ei useimmiten ole varsinaisesti urauurtavaa tai innovatiivista, vaan enemmänkin luotettavaa ja suodatettua. Huomionarvoista on, että henkilöiden väliset vahvat sidokset voivat perustua myös esimerkiksi sukulaissuhteelle tai tuttavuudelle ilman, että henkilöiden väliset taustaorganisaatiot ovat keskenään tekemisissä.

Näissäkin tapauksissa vahvat sidokset muodostavat tyypillisesti tärkeitä tiedonvaihdon kanavia henkilöiden työn ja taustaorganisaation näkökulmasta. (Kolehmainen 2016, 48.)

2.3. Kaupunki- ja innovaatiopolitiikka Suomessa

Suomalainen kaupunkipolitiikka on verrattain nuorta, ja varsinaisesta kaupunkipolitiikasta voi katsoa puhutun vasta 1990-luvulta alkaen, jolloin se nousi osaksi aluepolitiikan ja alueellisen suunnittelun keskustelua. Tähän saakka suuret kaupungit tai kaupunkiseudut eivät olleet osa aluepolitiikan päätavoitteistoa. Kaupunkiseutujen merkitys alkoi korostua 1990-luvulla, jolloin aluepolitiikassa osaamisperustaisuus ja aluelähtöisyys nousivat agendan keskiöön. Tämän konkreettisia ilmentymiä olivat OSKE ja aluekeskushjelma. Huomionarvoista on myös se, että ajan agenda perustui nimenomaan erikokoisten kaupunkien - ei vain suurten ja kasvavien - huomioimiseen kaupunkiverkkoa kehitettäessä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 179–180.)

Kokkonen määrittelee kaupunkipolitiikan toiminnaksi, jonka tavoitteena on kaupunkikehityksen myönteisten ilmiöiden vahvistaminen ja kielteisten lieventäminen (Kokkonen 2002, 20). Olennaisinta kaupunkipolitiikan tapauksessa on kuitenkin tarkan määrittelyn sijaan sen olemassaolo eli se, tehdäänkö politiikkaa ylipäätään kaupunkien lähtökohtia, tarpeita ja haasteita tarkastellen. Kaupunkipolitiikkaa on varmasti harjoitettu jo vuosikymmeniä (ellei -satoja) ennen itse käsitteen syntyä, mutta vasta sen nousu käsitteenä politiikan agendalle on johtanut konkreettisiin kaupunkeja ja niiden toimintaympäristöä koskeviin politiikkatoimiin.

Kaupunkipolitiikka säilyi 1990- ja 2000-luvuilla vakaasti osana politiikan agendaa ja nivoutui varsin tiiviisti talouskasvun sekä kansainvälistyvän Suomen yritysten ja teknologisen

osaamisen korostumiseen. Kaupungistumisen vahvistuminen ja suurten kaupunkien kasvu pönkittivät osaltaan kaupunkipoliittista keskustelua. Kataisen hallituksen ajan voi nähdä jatkumossa jonkinlaisena huippuvaiheena, jossa kaupunkipolitiikka nostettiin myös talous- ja sosiaalipolitiikkojen ytimeen. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa kaupunkipolitiikka loistaa poissaolollaan, eikä ohjelmassa oteta kaupungistumiseen tai sen synnyttämiin ilmiöihin muutenkaan liiemmin kantaa. Sipilän hallituksen linjausten valossa kaupunkipolitiikka ja kaupunkipoliittinen keskustelu saavutti huippuvaiheensa Kataisen hallituksen kaudella. Tulevat hallituskaudet osoittavat, oliko kyse väliaikaisesta notkahduksesta vai pidempiaikaisesta trendin muutoksesta.

Kaupunkipolitiikan kehitys on Suomessa liittynyt kiinteästi innovaatiopolitiikkaan ja sen kehittymiseen. Lemola (Ståhlen ja Sotaraudan mukaan) näkee teknologiapolitiikan ja innovaatiopolitiikan osana samaa jatkumoa. Tämän kokonaisuuden hän jakaa kolmeen vaiheeseen: 1. Rakennusvaihe (1960-luvun puolivälistä eteenpäin), 2. Teknologia lähteisyyden kausi (1980–), 3. Kansallisen innovaatiojärjestelmän kausi (1990–). (Ståhle & Sotarauda 2003, 47.)

Hautamäki nostaa Lemolan tapaan innovaatiopolitiikan kehityksen kriittiseksi tekijäksi kaupunkipolitiikan muotoutumisessa. Hän esittelee teoksessaan Kestävä innovointi. Kaupunkipolitiikan ja hallinnon kehittämisen 30 vuotta (2008, 155) erilaisia politiikkatoimia, joilla voidaan vastata kestävän innovoinnin Suomelle luomiin haasteisiin. Hänen mukaansa yksi keskeisistä toimista olisi rakentaa Suomen kilpailukyvyyn turvaamiseksi maahan 5–6 ekosysteemiltään maailmanluokkaa olevaa innovaatiokeskittymää. Näissä tulisi hänen

mukaansa olla vahva paikallista yhteistyötä korostava horisontaalinen ulottuvuus ja niiden tulisi rakentua tiettyjen osaamisalueiden ympärille. (Hautamäki 2008, 155.)

Moisio on puolestaan tarkastellut Suomen valtioalueen kaupunkipoliittista kehitystä osana eri yhteiskunnallisia kehityskulkuja. Hänen mukaansa Suomessa on siirrytty hajautetun hyvinvointivaltion mallista ensin hajautetun kilpailuvaltion malliin ja siitä edelleen metropolivaltion malliin. Metropolivaltio-vaiheessa Suomi on kiinnittynyt entistä tiukemmin globaalin talouden verkkoihin maan sisäisen kasvun keskittyessä voimakkaammin vain muutamaankeskukseen ja erityisesti pääkaupunkiseudulle (Moisio 2012, 22-23.)

2.4. Käytännön sopimusmenettelyitä Suomessa ja maailmalla

Sopimuksissa, neuvotteluissa ja sopimusten solmimisessa ei siis ole sinänsä mitään uutta, vaan näitä kaikkia on esiintynyt jo järjestäytyneiden yhdyskuntien synnystä lähtien. Sopimusperustainen aluekehittäminen ja sopimus pohjaiset kehittämisen instrumentit ovat sen sijaan tuoreempia ilmiöitä. Sopimusperustaista aluekehittämistä voi katsoa tapahtuneen läntisessä maailmassa joitakin kymmeniä vuosia, ja Suomestakin esimerkkejä löytyy lähes parin vuosikymmenen takaa. Sopimuksellisilla menettelyillä on pyritty selättämään useita erilaisia haasteita. Alueellisessa kehittämisessä ja aluesuunnittelussa sopimusmenettelyiden roolina on tyypillisesti ollut yhteisen strategisen tahtotilan löytäminen ja vahvistaminen eri osapuolten välillä. Sopimuksilla on siis linjattu monitoimijaista joukkoa aiempaa yksituumaisemmaksi vaikuttavan aluekehityksen aikaansaamiseksi.

Euroopassa useimpien maiden aluekehittämisjärjestelmä rakentuu Suomen tapaan lakisääteisen maankäytön suunnittelujärjestelmän ympärille. Vahva lakisääteinen suunnittelujärjestelmä ei

ole perinteisesti ollut otollisin kasvuympäristö sopimukselliselle aluekehittämiselle. Kaikissa Euroopan maissa tilanne ei ole kuitenkaan ollut tämä. Kenties pisin sopimuksellisten aluekehittämisen menettelyiden perinne on Ranskassa, jossa alueet ja valtio neuvottelevat yhdessä niin kutsutun *contrats de plan Etat-Région (CDP)* -rahoitus sopimuksen, jossa linjataan alueellisten kehityssuunnitelmien toteutusta ja sovitaan niiden rahoituksesta. Alueet neuvottelevat samantyyppisen sopimuksen myös Ranskan rautatielaitos SNCF:n kanssa. CDP:ssä päätetään muun muassa yliopistojen, suurten infrahankkeiden ja muiden merkittävien kokonaisuuksien toteuttamisesta. (Kokkonen 2002, 30.) Erilaiset valtion ja alueiden väliset ohjelm sopimukset ovatkin muodostaneet jo vuodesta 1982 lähtien hajautetun kehittämis- ja talouspolitiikan merkittävimmän instrumentin ja aluekehittämistä voi sanoa koordinoitun ja johdetun sopimuksellisten menettelyiden kautta (Kokkonen 2002, 34).

Sopimuksellisten menettelyiden kautta määriteltiin vuonna 1998 Ranskassa yhteensä noin 20 prosenttia aluetason budjetin kokonaissummasta ja Ile-de-Francen alueella prosenttiosuus kohosi jopa yli kolmenkymmenen. Osuus on pysynyt samalla tasolla myös 2000-luvulla. Rakennerahastojen osuus sopimuksellisten menettelyiden kautta määriteltävästä rahoituksesta on samaa luokkaa alueellisten panostusten kanssa. Le Gales'n ja Lequesnen mukaan tämä osoittaa sopimuksellisten menettelyiden yhteiseen suuntaan ohjaavan voiman, jota vahvistavat lisääntyvät keskinäisriippuvuudet. (Le Galès & Lequesne 1998, 193–194.)

Myös Isossa-Britanniassa on laajalti kokemusta sopimus pohjaisesta strategisesta yhteistyöstä alueellisen kehittämisen kehyksessä. Sopimuksilla ja sopimus pohjaisilla järjestelyillä on siellä monista muista maista poiketen verraten vahva lainsäädännöllis-institutionaalinen pohja. Isossa-Britanniassa sopimuksellisuudella on pyritty ylittämään erityisesti eri hallinnonalojen

välisiä kuiluja ja vahvistamaan strategista yhteistyötä horisontaalisesti. (Ks. Le Galès & Lequesne 1998, 223–226.) Vaikka kaupunkiseutu- ja aluetason kehittämisellä on Isossa-Britanniassa vankka rooli, ei maahan ole yrityksistä huolimatta saatu perustettua aluetason hallintoelimiä kansallis- ja paikallishallintojen väliin. Sen sijaan aluetason kehittämistä on hieman Suomen MAL-sopimusjärjestelmän tavoin pyritty koordinoimaan erilaisin sopimusjärjestelyin, kuten niin kutsutulla Devotion Deal –järjestelmällä. Siinä kansallistason hallinto myöntää resursseja ja päätäntävaltaa aluetason asioissa kuntien yhteenliittymälle vastineeksi siitä, että nämä päättävät asioista yhteisesti. Järjestelmä on saanut osakseen myös kritiikkiä, eikä sen voi katsoa vielä täysin löytäneen lopullista muotoansa aluetason kehittämistä ohjaavana instrumenttina. (Davoudi 2019, 154.)

Suomen viitekehyksessä olennaisimpia vertailumaita ovat yhteiskunnaltaan varsin samankaltaiset muut Pohjoismaat. Eri yhteiskunnallisia reformeja on usein toteutettu pitkälti samojen mallien pohjalta – erityisesti Suomessa on otettu mallia länsinaapuri Ruotsista. Pohjoismaista Tanskalla on kenties pisimmät perinteet sopimuksellisten menettelyiden hyödyntämisestä aluekehittämisessä. Greve (2000, 153) toteaa sopimusten olleen keskeinen osa julkisen sektorin uudelleenorganisoinnin työkalupakkia Tanskassa jo pitkään. Sopimusmenettelyiden rooli vahvistui vuoden 2007 alueuudistuksessa. Tällöin maa jaettiin viiteen hallintoalueeseen, joiden tehtäväksi annettiin muun muassa terveydenhuollon järjestämisen ohella pitkän aikavälin aluekehittämisvisioiden laadinta. Alueet eivät kuitenkaan itse toimeenpane näitä suunnitelmia, vaan vastuu jää alueellisille kehittämisfoorumeille, joissa kunnat, yritykset, tutkimuslaitokset ja muut sidosryhmät tekevät päätöksiä kumppanuuspohjaisesti. Myös valtion rooli on järjestelyssä merkittävä, sillä kasvufoorunit solmivat valtion kanssa rahoitussopimuksen, joka osaltaan varmistaa suunnitelmien

toteutumisen. Kyse on siis strategiaan kumppanuuksiin pohjaavasta sopimusperustaisesta aluekehittämisestä. (TEM 2017, 30.)

Ruotsin kokemukset sopimuksellisista menettelyistä ovat hieman Suomea laajemmat, ja sopimus pohjainen aluekehittäminen on vakiintunut käyttöön kaupunkiseutujen kehittämisessä. Kaupunkiseudut ovat 1990-luvun lopulta lähtien laatineet valtion kanssa tiiväxtavtaleja, eli kasvusopimuksia. Näissä sopimuksissa kaupunkiseudun eri toimijat sopivat tietyistä alueellisen kehittämisen tavoitteista yhdessä valtion kanssa aiesopimus pohjalta. (Ks. Nordregio 2000.) Sopimus pohjaista kehittämistä on pyritty soveltamaan erityisesti infrastruktuuri-investointien osalta. Muun muassa Tukholman, Göteborgin ja Malmön välisiä suurnopeusjunaratoja kehitetään niin kutsutun kansallisen asunto- ja infrastruktuurineuvottelumenettelyn avulla, jossa kokonaisuus pohjautuu kaupunkiseutujen ja valtion välisiin neuvotteluihin ja sopimuksiin. (Smas 2019, 153.)

Myös Norjassa sopimuksellisia menettelyitä on sovellettu alueellisessa kehittämisessä jo vuosia ja aihetta on myös käsitelty tutkimuskirjallisuudessa. Sandkjaer Hanssen ja Erling Klausen (2007, 51-52) pohtivat aiesopimusten ja aiesopimus pohjaisten järjestelyjen roolia erilaisten politiikkatoimien ohjaamisessa. He tarkastelevat erityisesti vuonna 1996 aloitettua Oslon keskustan kehittämisohjelmaa ja sen vaikuttavuutta. Ohjelman merkitys Oslon kaupungille oli sen kymmenvuotisen ohjelmakauden ajan suuri, sillä sen avulla varmistettiin jatkuva rahoitus niin valtiolta kuin kaupunginvaltuustoltakin. Sandkjaer Hanssenin ja Erling Klausenin mukaan tästä on kiittäminen aiesopimusmuotoista järjestelyä, jolle ohjelma perustui. (Hanssen & Klausen 2007, 51-52.) Viime vuosien keskeisimmät kaupunkiseudulliset sopimusjärjestelyt ovat liittyneet Norjan niin kutsuttuun nollakasvutavoitteeseen, joka pohjaa 2012

allekirjoitettuun parlamentaariseen ilmastopimukseen. Nollakasvutavoitteella tarkoitetaan sitä, että liikenne saisi kasvaa suurimmilla kaupunkiseuduilla vain joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn osalta, jolloin kasvavat liikennemäärät tulisi ohjata näihin kulkumuotoihin henkilöautoliikenteen sijaan. Tämä tavoitteen pohjalta valtion ja kaupunkiseutujen välillä on solmittu useita eri alueen kehittämisasioita koordinoivia sopimuksia kuten kaupunkikehityssopimukset ja kaupunkiympäristösopimukset. Toistaiseksi sopimuksilla on pyritty ohjaamaan lähinnä maankäytön asumisen ja liikenteen kokonaisuutta (vrt. Suomen MAL-sopimukset). (Galland & Hofstad 2019, 152.)

Sopimuksellisia menettelyitä on sovellettu suomalaisessa alueellisissa kehittämisessä ennen pääministeri Kataisen hallituksen sopimusmenettelyitä verraten vähän. Joitakin sovellutuksia jo aiemmin mainittujen MAL-sopisten lisäksi on kuitenkin nähty. Oulun seudun kuntien välillä allekirjoitettiin vuonna 2002 seudun yhteinen kasvusopimus. Nimestään huolimatta sopimus eroaa melko paljon tässä tutkimuksessa käsiteltävistä valtion ja kaupunkiseutujen välisistä kasvusopimuksista. Kyseessä on kuitenkin sopimuksellinen asiakirja, jossa kaupunkiseudun eri kuntien tavoitteita nivotaan yhteen yhteisen strategisen tavoitteiston taa. (Oulun kaupunki 2013.)

Suomessa MAL-sopimukset ovat toimineet sopimusjärjestelyihin pohjaavan kehittämisen pioneereina. Sopimuksia on toistaiseksi laadittu neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla (pääkaupunkiseutu & Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut) (Mäntysalo & Kosonen, 2015, 31). Vuonna 2020 MAL-sopimusmenettely päätettiin laajentaa kattamaan myös Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseudut (ympäristöministeriö 2020). Sopimukset on solmittu hallituskausien pituisiksi, noin 3-4-vuotisiksi aiesopimuksiksi, joilla on sovittu

strategisesta yhdyskuntarakenteen kehittämisestä kaupunkiseuduilla maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta valtion ja kaupunkiseutujen välillä. MAL-sopimusmenettely on toiminut esikuvana kasvusopimusmenettelylle, johon tässä tutkimuksessa keskitytään (Mäntysalo & Kosonen, 2015, 31-36).

Sopimuspolitiikan ja sopimusjärjestelyjen voi katsoa vakiintuneen osaksi suomalaista kaupunki- ja aluepolitiikkaa viime vuosina. MAL-sopimuksista saadut kokemukset ovat olleet pääosin positiivisia ja myös kasvusopimusten sopimuskausia on päätetty jatkaa. Vaikuttaa siltä, että sopimusten kaltaisille hallinnon eri tasojen välisen dialogin järjestelyille on kysyntää myös jatkossa. (Holstila 2019, 69.)

2.5. Ohjelmallinen aluekehittäminen Suomessa

Suomalaisen innovaatiopolitiikan kehitystä 1990-luvun alkupuolelta aivan viime vuosiin saakka voisi luonnehtia pääosin ohjelmalliseksi. Keskeisin kansallisen innovaatiopolitiikan väline oli OSKE. OSKE:n aluepolittinen vastinpari oli aluekeskusohjelma. Useimmat muut kansalliset ohjelmat ja politiikat rakentuivat näiden kahden ympärille (ks.mm. Sisäasianministeriö 2006a & 2006b.)

OSKE oli vuodesta 1994 vuoteen 2013 toiminut valtion innovaatiopolitiikkaa toteuttanut erityisohjelma. OSKE:n merkittävimpana tavoitteena oli "luoda paikallisia, alueellisia ja kansallisia osaamisen huippukeskittymiä". Alueellinen erikoistuminen ja paikallisten vahvuuksien varaan rakentuva kehittäminen oli nostettu ohjelman tavoitteiston keskiöön. OSKE:n tavoittena oli osaamisen huippukeskittymien ja osaamisalojen yritysten kilpailukyvyyn

parantaminen sekä uuden liiketoiminnan synnyttäminen. Uudella liiketoiminnalla tavoiteltiin uusia toimintamalleja ja innovaatioita. (Sisäasiainministeriö 2006, 17).

OSKE perustui alun perin vuonna 1993 hyväksytyyn uuteen aluekehityslainsäädäntöön. Kansalliset, alueelliset ja paikalliset resurssit pyrittiin ohjelman avulla kokoamaan yhdeksi kokonaisuudeksi, jotta saatiin luotua ja hyödynnettyä kansainvälisesti kilpailukykyistä osaamista. Ensimmäisen ohjelmakauden (1994–1998) 11 keskuksen kokonaisuutta kasvatettiin toisella kaudella (1999–2006) 14 alueellisen ja kahden verkostopohjaisen osaamiskeskuksen rakennelmaksi. Kolmannella ja viimeiseksi jääneellä ohjelmakaudella (2007–2013) keskuksia oli 22. Aluelähtöistä kasvua pyrittiin keskusten kautta paitsi hyödyntämään myös luomaan, joten aluelähtöisyys oli ohjelmalle sekä tavoite että väline. Etenkin kolmannen ohjelmakauden osaamiskeskusten ja eri painopistealuiden määrää voi pitää verrattain suurena. Onkin aiheellista kysyä olisiko rohkeammalla strategisten painopistealueiden rajaamisella ja sitä kautta vähäisemmällä määrällä keskuksia saatu aikaan parempaa vaikuttavuutta, erityisesti kansainvälisellä tasolla. (Ståhle & Sotarauta 2003, 112.)

OSKE:n taustalla vaikutti voimakkaasti ajatus innovaatioista ja kilpailueduista, joita yritystoiminnalle saataisiin luotua klusterien kautta. Porter (2001, 144) määrittelee klusterit sellaisiksi maantieteelliseksi keskittymiksi, joissa samalla toimintakentällä toimivat keskinäisriippuvaiset yritykset, erikoistuneet alihankkijat ja palveluntuottajat sekä institutionaaliset toimijat (kuten yliopistot ja tutkimuslaitokset) kilpailevat keskenään mutta tekevät myös yhteistyötä. Tämän kaltaisen agglomeraation (maantieteellisen läheisyyden ja toimintojen tihentymän) tuomat edut yritystoiminnalle ja innovaatioiden synnylle on tunnistettu muun muassa aluetieteen ja kansantaloustieteen tutkimuskirjallisuudessa. (Porter 2001, 144.)

OSKE:n myötä innovaatiot nousivat aluepolitiikan ytimeen ja innovaatioiden syntyminen, tuotteistaminen ja kaupallistaminen annettiin alueellisten osaamiskeskusten harteille. Olennaista oli myös elinkeinotoimijoiden ja tutkimuslaitosten yhteishankkeiden käynnistäminen aluetason osaamispääoman kasvattamiseksi. Näin jokainen osaamiskeskus muodosti pohjan alueelliselle, vuorovaikutuspohjaiselle innovaatiojärjestelmälle. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 172–173.) OSKE:n toimintaa on arvioitu niin sitä ohjanneen sisäasiainministeriön arvioiden kuin erinäisten riippumattomien tutkimusten myötä. Useissa arvioissa OSKE:n nähdään vaikuttaneen alueelliseen kasvuun ja työpaikkamäärän kehitykseen myönteisesti. Ohjelman on arvioitu tukeneen omalta osaltaan myös yritysten kansainvälistymistä eri puolilla Suomea. On kuitenkin äärimmäisen vaikeaa arvioida, miltä osin myönteinen kehitys on OSKE:n ansiota ja miltä osin muiden tekijöiden ja instrumenttien kautta olisi syntynyt samantapaisia vaikutuksia. Yleisesti ottaen ohjelmaa on kuitenkin arvioitu positiivisesti. (Stähle & Sotarauta 2003, 112.)

Sotarauta, Linnamaa ja Suvinen ovat tutkineet Tampereen 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun niin sanottua mahdollistavaa mallia ja OSKE:a. Tampereen mallin keskiössä ovat monitoimijaisuus, verkostot, innovaatioympäristöjen synnyttäminen ja mahdollistamiseen pyrkivä elinkeinopolitiikka. Sotarauta, Linnamaa & Suvinen toteavat arvioivassa tutkimuksessaan haastateltujen paikallisten aluekehittämisen toimijoiden pitäneen OSKE:a yleisesti ottaen hyvänä työkaluna. Haastatteluissa korostui kuitenkin ajatus siitä, että hyvälläkään työkalulla ei ole merkitystä, mikäli alueelta puuttuvat riittävä kehittämisähtö ja -rohkeus. (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 122.)

Ohjelmallisen aluekehittämisen keskeisimpiin instrumentteihin Suomessa kuului OSKE:n ohella aluekeskusohjelma. Ohjelma käynnistyi Paavo Lipposen II hallituksen päätösten myötä vuonna 2001 jatkuen aina vuoteen 2010 saakka. Ohjelmaa toteutettiin siihen nimetyillä 34 kaupunkiseudulla. (Sisäasiainministeriö 2006/1, 4.) Ohjelman tavoitteena oli elinvoimaisten aluekeskusten verkon luominen Suomeen. Mukana oli varsin erikokoisia kaupunkiseutuja, ja sillä tavoiteltiin nimenomaan erilaisten alueiden kilpailukyvyn vahvistamista. Pääkaupunkiseutu jätettiin ohjelman ulkopuolelle, mutta sille rakennettiin oma, erillinen kaupunkikeskusohjelma. Aluepoliittisesti ohjelma tähtäsi koko maan tasapainoiseen kehittämiseen ja palveluverkon turvaamiseen koko maassa. (Sisäasiainministeriö 2006/1, 15.)

Ohjelma- ja projektipainotteinen työtap vakiintui suomalaisessa aluekehittämisessä Suomen liittyttyä Euroopan Unionin jäseneksi vuoden 1995 alussa. Tätä kehitystä edustavat myös osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmat. Tästä lähtien projektirahoitus on ollut käytössä kaikilla eri hallinnonaloilla ja siitä on muodostunut ministeriöiden keskeinen ohjauskeino. Muutoksen myötä tavoitteita on ollut tarve arvioida tarkemmin muun muassa oleellisuuden ja vaikuttavuuden perusteella. Lisäksi kriteeristöön on pitänyt liittää arviointi siitä, miten tavoite tai ohjelma suhteutuu strategian toteuttamiseen. Myös johtamisen ja kokonaisorganisoinnin painoarvo on kasvanut. (Rahkonen 2009, 227.)

2.6. Valtionohjaus aluekehittämisessä

Valtionohjaus on aina ollut kiinteä osa suomalaista aluekehittämistä. Suomen hallintojärjestelmä rakentuu kahden vahvasti itsenäisen portaan – valtion ja kuntien – varaan. Kuntien itsehallinnollinen asema ei kuitenkaan ole tarkoittanut sitä, että valtio ei puuttuisi kuntien tekemisiin. Valtionohjauksella kuntia on muun muassa patistettu yhteistyöhön toistensa kanssa tai hoitamaan talouttaan ja palveluntuotantoaan tietyllä tavalla. Valtion harjoittamalla

ohjauksella on useita erilaisia ilmenemismuotoja. Osa näistä on muodollisempia tai virallisempia kuten kontrollivalta, keskitetyt toimintakäytännöt tai resurssiohjaus ja normiohjaus. Näiden ohella ilmenee epämuodollisempaa ohjausta, jonka suhde virallisiin mekanismeihin on usein varsin epäselvä. Page ja Goldsmith jakavat Nyholmin (2011) mukaan epämuodollisemman ohjausvallan kolmeen eri kokonaisuuteen: valtion kontrolliin kuntien tulojen ja kulutuksen suhteen, valtion kontrolliin erilaisten suositusten ja hallinnollisten ohjeistusten muodossa sekä valtion mahdollisuuteen kontrolloida sitä, miten kunnat kollektiivina tai yksin voivat osallistua valtionhallinnon päätöksentekoprosesseihin. Myös informaatio-ohjaus sekä valtakunnalliset toimintaohjelmat ja kehittämishankkeet ovat Suomessa tämänkaltaisia ohjauskeinoja, vaikkakin sitovuudeltaan ja vaikuttavuudeltaan usein heikompia. Nyholm määrittelee ohjausvallan "sellaisiksi käytännön mekanismeiksi, joilla valtakunnan tason toimijat ohjaavat paikallishallintoa ja jotka osaltaan määrittävät kuntien ja valtion välisiä suhteita". (Nyholm 2011, 129.)

Valtionohjaus ja kunta-valtio -suhde ovat Suomessa muuttaneet muotoaan viimeisten vuosikymmenten aikana toimintaympäristön muutoksen myötä. Erilaiset kunta-valtio -kumppanuudet ja jaettuihin tavoitteisiin pohjautuva yhteistyö ovat merkkejä sopeutumisesta aiempaa monitoimijaisempaan ja verkottuneempaan toimintaympäristöön. Yhteisiin neuvotteluihin pohjaavat järjestelyt ja sopimukseen pohjautuva ohjausmekanismi ovat valtion vastaus tarpeeseen ottaa kunnat mukaan lainsäädännön valmisteluun. Kuntien painoarvo niitä koskevissa kansallisissa ratkaisuissa onkin näiden menettelyjen myötä ainakin nimellisesti lisääntynyt. Kumppanuuteen perustuva valtiosuhde antaa kunnille vallan ja mahdollisuuksia toteuttaa itsenäistä politiikkaa. Parhaimmillaan malli voi johtaa harjoitetun politiikan vaikuttavuuden kasvuun kunnan suunnatessa valtion kannustamana taloudellisia panoksia

sovittuihin kohteisiin samalla, kun valtio käyttää omia instrumenttejaan ja ohjausvalikoimaansa näiden pyrkimysten edistämiseen. (Nyholm 2011, 134–135.)

Valtionohjausta on kuitenkin vaikeaa määritellä. Valtionohjauksessa on pitkälti kyse siitä, että valtio puuttuu omilla toimillaan kuntien tehtäväkentälle kuuluviin asioihin. Milloin kyse on valtionohjauksesta, milloin taas valtion ja kuntien välisestä yhteistyöstä tai vaikkapa valtion yksisuuntaisista tukitoimista alueille? Tietyllä tapaa kaikki valtion harjoittaman aluekehittämistoimenpiteet voi nähdä valtionohjauksena – valtiohan ohjaa niillä kehitystä haluamaansa suuntaan. Valtionohjaus sekä sen keinot ja evoluutio onkin eräs mielenkiintoinen tarkastelukulma aluekehittämisen, kaupunkipolitiikan ja innovaatiopolitiikan kehityksessä. Ohjelmallisen kehittämisen alku ja myöhemmin siirtyminen sopimuksellisiin instrumentteihin heijastavat osaltaan myös muuttuvaa valtionohjausta.

2.7.MAL-sopimukset sopimusperusteisen aluekehittämisen tienraivaajina

Suurimmilla kaupunkiseuduilla (pääkaupunkiseutu, Tampere, Turku, Oulu) solmittuja MAL-sopimuksia voidaan pitää esikuvina Kataisen hallituksen esittelemälle sopimuksellisten järjestelyiden kokonaisuudelle. Sopimuksia on solmittu Tampereen seudun vuosien 2011–2012 sopimuksesta lähtien, ja käytännön voi sanoa jo vakiintuneen osaksi alueellisen kehittämisen järjestelmää suurimmilla kaupunkiseuduilla, vaikka nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki ei sitä osana suunnittelujärjestelmää erityisesti tunnustakaan (Tampereen kaupunkiseutu 2019).

MAL-sopimukset ovat syntyneet valtion pyrkimyksenä kannustaa juridisesti vahvan itsehallinnollisen aseman omaavia kuntia strategiseen seudulliseen suunnitteluun. Sopimukset solmitaan valtion ja suurten kaupunkiseutujen kuntien välillä, ja ne perustuvat valtion

rahoituksen ja investointitukien jakoon vastineena kaupunkiseututasoisille strategisille linjauksille, joilla rahoituksen ja investointien kohdennus määritellään. Sopimukset ovat painottuneet erityisesti seudullisten liikenneinfrahankkeiden ja seudullisen liikennejärjestelmän edistämiseen ja rahoitukseen. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 10.)

MAL-sopimuksista on saatu sekä myönteisiä että kielteisiä kokemuksia. Myönteisenä on nähty niiden merkitys yhteisenä, jaettuna alustana keskustelulle ja yhteisen ymmärryksen rakentamiselle valtion ja kaupunkiseudun kuntien välillä. Niiden nähdään myös parantaneen vuorovaikutusta hallinnon eri sektorien (M, A, L) välillä. Nämä kokemukset ovat taanneet sopimuspolitiikan jatkumisen kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittämisessä. Sopimusten haasteina ja ongelmina ovat erityisesti nousseet esiin menettelyn koordinoimattomuus suhteessa valtion ja kuntien muuhun suunnittelujärjestelmään ja myöhemmin muun muassa kasvusopimuksiin.

Myös legitimitteettikysymykset ovat nousseet esiin MAL-sopimusmenettelyn ollessa lakisääteistä suunnittelujärjestelmää täydentävä elementti, jolloin demokratianäkökohtien toteutumisen on koettu olevan uhattuna. Kenties suurimpana haasteena sopimusten ei ole kuitenkaan koettu tuovan toivotun kaltaista lisäsitoutumista valtion tai kuntien näkökulmasta. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 10–11.) Institutionaalinen epäselvyys¹ epämuodollisten suunnitteluinstrumenttien (kuten sopimusmenettelyt) ja lakisääteisen suunnittelujärjestelmän välillä on kerännyt kritiikkiä tutkijoilta. Tämä epäselvyys on nähty nimenomaan uhkana prosessien legitimaatiolle ja suunnittelun demokratianäkökulmien toteutumiselle. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 21.)

¹*Institutionaalinen epäselvyys. Hollantilaisen politiikan tutkija Maarten Hajerin alun perin esittämän institutionaalisen epäselvyyden käsitteellä viitataan tilanteeseen, jossa institutionaalisen demokraattisen päätöksentekojärjestelmän ja suunnittelutyöstä vastaavan hallinnon rajat ja työnjako ovat hämärtyneet todellisen vallan valuessa niiden väliin tai ulkopuolelle (Mäntysalo & Kosonen 2016, 36–38.)*

2.8. Kaupungit kehityksen moottoreina

Kaupungit ovat olleet koko maailman kehityksen ja talouskasvun ytimessä siitä lähtien, kun ihminen siirtyi luontaistaloudesta vaihdantatalouteen. Kaupungit ovat olleet paikkoja, joissa uudet ajatukset ja innovaatiot ovat syntyneet. Globalisaation ja yhä ripeämmän kaupungistumisen seurauksena kaupunkien rooli solmukohtina ja kehityksen moottoreina on vain kasvanut. Suomessa kaupungistuminen on maailman mittakaavassa edennyt äärimmäisen myöhässä. Kilpailukyvyyn, kansainvälisyyden ja innovaatioiden noustua talouskeskustelun keskiöön erityisesti 2000-luvulta alkaen on kaupunkien merkitykseen ja rooliin alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota myös Suomessa. Samalla kaupungit ja urbanismi elävät maailmanlaajuisesti kukoistuskauttaan. Glaeser toteaa kaupunkien astelevan voittokulkuaan kaikkialla maailmassa. Hän perustaa väitteensä siihen, että kaikista kaupunkien ongelmista (köyhyys, slummiutuminen, saasteet, meluisuus ja niin edelleen) huolimatta ne vetävät muuttajia puoleensa enenevässä määrin toimien myös talouskasvun keskeisimpinä vetureina. (Glaeser 2011, 2–4.)

Glaeserin mukaan kymmenen prosentin lisäys urbaanin väestön osuudessa kasvattaa valtion asukaskohtaista tuottavuutta 30 prosenttia. Kaupungeilla menee myös pehmeämmillä mittareilla mitattuna hyvin. Urbaaneihin alueisiin liittyvistä lieveilmiöistä huolimatta ihmiset kokevat elävänsä onnellisempaa elämää kaupungeissa kuin maaseutumaisilla alueilla. Kaupungit ovat myös kehittyneet kiinnostaviksi ja niiden tarjoama elämäntyyli entistä haluttavammaksi, mikä on jälleen lisännyt niiden kasvua. Kaupungit ovat myös kyenneet voittamaan monia ongelmia: muun muassa rikollisuus ja erilaisten sairauksien esiintyvyys on Yhdysvaltain kaupungeissa selkeästi alhaisempaa kuin maaseutumaisemilla alueilla ja eliniänodote on kaupungeissa korkeampi. (Glaeser 2011, 7–15.) Kaupunkien vetovoima on myös globaalisti korkealla tasolla. Castellsin mukaan elämmekin vastoin tulevaisuustutkijoiden

ennusteita ihmiskunnan historian suurinta kaupungistumisaaltoa, vaikka teknologian kehitys mahdollistaisi myös paikkariippumattoman työnteon aiempaa suuremmassa mittakaavassa (Castells 2010, Xxxii).

Pääkaupunkiseutu ja muut suuret kaupunkiseudut nähdäänkin tällä hetkellä laajasti tärkeimpänä tekijänä Suomen kilpailukykyisen innovaatio- ja yritystoiminnan kehittämisessä, erityisesti suhteessa kansainväliseen kilpailuun. Luovan ja osaavan työvoiman parempi saatavuus luo suurilla kaupunkiseuduilla vankemman pohjan monialaisten innovaatiokeskittymien toiminnalle. Näiden toivotaan tuovan heijastevaikutuksena kasvua myös ympäröiville alueille ja maakuntiin. (Ks. mm. TEM 2010, 19.)

TEM on 2010 linjannut Suomen alueellisen kehityksen pohjautuvan kaupunkiverkoston:

Kaupunkiseudut muodostavat toimivan monikeskuksisen kaupunkiverkoston, joiden väliin muodostetaan erilaisia kehityskäytäviä. Kehityskäytävät sitovat kaupungit, niitä ympäröivät taajamat ja niiden läheiset maaseutumaiset alueet tiiviiseen vuorovaikutukseen keskenään ja laajentavat toiminnallisia työssäkäyntialueita. (TEM 2010, 19.)

Käytännössä panosten ohjaaminen suurimmille kaupunkiseuduille ja toiminnallisten työssäkäyntialueiden laajentaminen vahvistavat keskittyvän aluerakenteen trendiä. Entistä suurempi osa väestöstä keskittyy jatkossa suurimmille kaupunkiseuduille, joissa on tarjolla työ- ja opiskelumahdollisuuksia. Tämä voi johtaa kaupungistumisen vauhdin nopeutumiseen ja maaseudun sekä pienempien kaupunkiseutujen rakennemuutoksen kiihtymiseen. Toisaalta

voidaan kysyä, missä määrin kyse on poliittisesta valinnasta ja missä määrin globaalien megatrendien sanelemasta muutoksesta.

Kasvavien ja vahvojen kaupunkiseutujen vahvistuminen ja vahvistaminen toistuu paitsi useissa politiikkasuosituksissa myös Kataisen hallituksen aikana harjoitetussa politiikassa. Kaupungit nostettiin Suomessa uudella tavalla esiin ja samalla aluekehittämisen keskeisiksi toimijoiksi. Niin tutkimuskirjallisuudessa kuin valtion linjauksissakin korostui erityisesti Helsingin metropolialueen rooli koko maan taloudelliselle kehitykselle:

Helsingin metropolialue on tärkeä koko maan talouden ja hyvinvoinnin kehitykselle. Myös muut suuret kaupunkiseudut, joilla on merkittäviä osaamis- ja innovaatiokeskittymiä, ovat kansainvälisesti kilpailukykyisiä innovaatioympäristöjä, yritysten toimintaympäristöjä ja monipuolisia asumisympäristöjä. (TEM 2010, 20.)

Aluerakenteen vallitsevana suuntana tulee jatkossakin olemaan kaupungistuminen ja toimintojen keskittyminen suurimmille kaupunkiseuduille, jotka toimivat osaamisperusteisen talouskehityksen moottoreina. Kaupunkikoon kasvaessa erikoistumisen sekä mittakaavaetujen ja resurssien yhteiskäytön edellytykset paranevat. (TEM 2010, 127.)

Suurten kaupunkiseutujen rooli innovaatiopolitiikassa innovaatioiden kasvualustoina ja vahvoina innovaatioiden ekosysteemeinä korostuu. Näiden

kaupunkiseutujen toimijat ja valtio ovat keskenään sopineet työnjaosta, menettelytavoista ja voimavarojen suuntaamisesta kansallisesti tärkeiden innovaatioympäristöjen kehittämisessä ja vahvistamisessa. (TEM 2010, 28.)

Himanen on todennut kaikkien suomalaisten hyvinvoinnin kärsivän, mikäli maahan ei synny kärkitason kasvumoottoreita. Hänen näkemyksensä mukaan jokainen maa tarvitsee ainakin yhden ”suuremman kriittisen massan keskittymän”, metropolin, joka on kansainvälisesti kilpailukykyinen ja osa tiiviitä globaaleja verkostoja. Hän näkeekin, että Suomessa olisi panostettava paitsi suurempien kaupunkiseutujen kasvun tukemiseen, aivan erityisesti Helsingin ja pääkaupunkiseudun nostamiseen kärkitason innovaatiokeskittymäksi. Tämän hän toteaa hyödyttävän koko Suomea. Himanen oli mukana usean Kataisen hallituksen taustaselvityksen valmistelussa. (Himanen 2007, 132-133) Moisio toteaa transnationaalinen kehitysopin nostavan kaupungit ja alueet entistä vahvemmin menestyksen moottoreiksi. Transnationaalisen kehitysopin mukaan metropolin kautta valtio voi päästä mukaan globaalitason kasvuun ja menestykseen, vaikka metropoli ei kansainvälisellä mittapuulla olisikaan valtavan suuri. Metropolit muodostavat kuitenkin Moisio mukaan ainoan väylän, jota pitkin kansallisvaltiot voivat päästä mukaan globaaleihin verkostoihin. (Moisio 2012, 254-255.) Transnationaalinen aluekehitysopin ajatukset ovat olleet vahvasti läsnä myös 2010-luvun suomalaisissa kehitysvisioissa. Globaalit virrat, yritysten ja osaajien houkuttelu samoin kuin ”strategisen huippuosaamisen keskittymät” toistavat näitä ajatuksia. (Moisio 2012, 258.) Kaupunkien merkityksen kasvu on noudattanut Euroopan tasolla viime vuosien ajan pitkälti samoja kehityskulkuja kuin Suomessa. Euroopan unionin rakennerahastot ja niihin sitoutuneet politiikat ovat osaltaan vahvistaneet alueiden roolia Euroopan suunnannäyttäjinä. Alueiden Eurooppa on sittemmin johtanut kaupunkien ja kaupunkiseutujen Eurooppaan komission

kannustaessa eri toimin kaupunkiseutuja itsenäiseen poliittiseen toimijuuteen. (Le Galès 2002, 100.)

2.9. Hallinnan muodot globalisaation ja kaupunkien aikakaudella

Miten kaupunkien roolin kasvuun ja sen mukanaan tuomiin toimintaympäristön muutoksiin sitten tulisi vastata? Kataisen hallituksen johtamana valtio linjasi hallinnon eri tasojen toimintaa entistä strategisempaan suuntaan:

Monitasoisessa hallinnossa eri toimijoiden roolit muuttuvat. Ministeriöiden rooli on yhä enemmän strateginen. Se on vahva neuvottelija strategian muotoilussa sekä toimintaympäristöjen laadun ja politiikan tavoitteiden asettajana ja toteuttajana. (TEM 2010, 32.)

Kokkonen (2002, 13) mukaan poikkihallinnollinen yhteistyö ja innovatiivisten toimintapojen kehittely ovat avainasemassa kaupunkiseutujen kilpailukyvyn kehittämisessä. Hänen mukaansa verkostomainen kumppanuus myös muovautuu perinteistä, hierarkkista hallintojärjestelmää paremmin paikallisiin erityisolosuhteisiin ja tarpeisiin. Vaikuttavien, seudullisten kehittämishankkeiden läpivienti edellyttää useiden hallinnonalojen yhteistyötä ja resurssien yhteistä kohdentamista. (Kokkonen 2002, 13.)

Horisontaalinen yhteistyö on myös Hautamäen mukaan äärimmäisen tärkeää ja edellytys vaikuttavien innovaatioekosysteemien synnylle. Hallinnonalojen lisäksi myös eri hallinnon tasojen tulisi toimia tiiviissä yhteistyössä siten, että niin valtakunnalliset, alueelliset kuin

paikallisetkin toimijat rakentavat yhdessä paikallisten vahvuuksien ympärille kietoutuvia innovaatiokeskittymiä. Hautamäen mukaan paikalliset innovaatiot rakentuvat niin kutsutun Triple Helix -mallin mukaisesti tiedon tuottajien (yliopistojen), teollisuuden ja julkisen hallinnon yhteistyönä. On kuitenkin hyvä kysymys, miten tällainen ”saumaton yhteistyö” käytössä voitaisiin saada aikaan. Eri hallinnonalojen ja eri toimijoiden välisten rajapintojen toiminta näyttäytyy joka tapauksessa keskeisenä modernin aluekehittämisen haasteena. (Hautamäki 2008, 103.)

Sotaraudan ja Ståhlen (2003, 57) mukaan viime vuosikymmenen lopulla vahvistui sekä ylhäältä alas suuntautuva ylikansallinen ja kansallinen näkökulma että alhaalta ylös suuntautuva alueiden merkitystä korostava näkökulma. Heidän mukaansa meidän tulisi kuitenkin irtaantua perinteisestä kehityksen suunnan (ylhäältä alas vai alhaalta ylös) määrittämisestä ja keskittyä sen sijaan eri kehittämisen toimijoiden rooliin, resursseihin ja osaamiseen. Nämä kysymykset ovat verkostomaisessa yhteiskunnassa merkittävämpiä kuin toimijoiden oleminen ”ylhäällä” tai ”alhaalla”. (Ståhle & Sotarauda 2003, 57.)

Verkostomaisen, monitoimijaisen toimintaympäristön ja kaupunkien kasvavan roolin mukanaan tuomiin haasteisiin on vastattu muun muassa uusilla sopimuksellisilla instrumenteilla, joiden vaikutukseen ja merkitykseen tässä tutkimuksessa keskitytään. Jo ennen Kataisen hallituksen kautta kaupunkiseuduille on luotu epämuodollisempia strategisen suunnittelun välineitä kuten rakennemalleja ja aiesopimuksia (mm. MAL-sopimukset) seututasoisen strategisuuden vahvistamiseksi. Nämä välineet ovat kuitenkin aiheuttaneet kaupunkiseuduilla institutionaalista epäselvyyttä, sillä niiden suhde lakisääteisiin kehittämisen ja suunnittelun prosesseihin on jäänyt epäselväksi. Epäselvyyden vuoksi myös välineiden

legitimiteetti on asetettu toisinaan kyseenalaiseksi. Lakisääteisten ja epämuodollisempien välineiden keskinäisen koordinaation vahvistaminen olisikin välttämätöntä kaupunkiseutujen kehittymisen ja strategisen adaptiivisuuden kannalta. (Ks. Kanninen teoksessa Puustinen, Mäntysalo & Karppi, 2016, 17–30.) Toisaalta kaupunkiseuduille on monimutkaisina, orgaanisina rakennelmina tyypillistä se, että ne muodostuvat erilaisten hallinnollisten ja juridisten kehikkojen varaan ja ovat siksi jollakin tavoin ristiriitaisia ja pohjautuvat osin ristikkäisille tarpeille, tavoitteille tai jopa lainsäädännölliselle asemalle. Tämä aiheuttaa luonnollisesti kitkaa ja ongelmia, joiden ratkaisemiseen ei ole yhtä selkeää mallia (Friedmann 2001, 123).

Kaupunkiseutujen roolin määrittämistä on Suomessa osaltaan vaikeuttanut vahva peruskuntainstituutio. Kuntien vahva itsenäinen asema on tukenut kuntien keskinäistä kilpailua ja siten muun muassa investointien tai hyvätuloisten veronmaksajien houkuttelun näkökulmasta osaoptimointia kaupunkiseutujen sisällä. Tämä taas on ollut omiaan vaikuttamaan sitoutumista seudullisiin strategioihin. Seudulliseen strategiseen yhteistyöhön kannustavien olosuhteiden luonti onkin ollut välttämätöntä kaupunkiseutujen kehittymisen kannalta. Käytännössä tämä on tarkoittanut valtion normiohjauksen muutoksia. Ilman näiden olosuhteiden kehittämistä seudullinen strateginen suunnittelu ja sen kautta kaupunkiseudun strategisten, visionääristen valintojen, kehityssuuntien ja muun muassa investoinnin prioriteettien määrittäminen muodostuu äärimmäisen haastavaksi. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 10.)

3. TUTKITTAVAT MENETTELYT JA CASET, KÄYTETYT METODIT JA AINEISTO

Sopimuksellisten menettelyiden merkityksen korostuminen ja Kataisen hallituksen esittelemät uudet sopimusinstrumentit nostivat sopimuksellisuuden teemaa aiempaa vahvemmin esiin suomalaisessa alueellisessa kehittämisessä sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikassa. Erilaisilla aie- ja puitesopimuksilla ohjataan usein muun muassa strategisia kumppanuuksia ja seudullista yhteistyötä. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti kasvusopimusmenettelyn ja INKA - Innovatiiviset kaupungit -ohjelman syntyyn, rakentumiseen ja vaikutuksiin. Erityisesti näitä kahta menettelyä tutkimalla muodostetaan kuvaa paitsi menettelyistä itsestään ja niiden merkityksestä, niin myös rakennetaan kokonaiskuvaa sopimuksellisuudesta ilmiönä ja osana alueellisen kehittämisen järjestelmää.

3.1. Kasvusopimukset ja INKA

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan sopimuksellisuutta ilmiönä erityisesti Kataisen hallituksen hallitusohjelman pohjalta rakennettujen sopimuksellisten menettelyiden kautta. Tarkastelun keskiössä ovat siis kaupunkiseudulliset kasvusopimukset ja niihin liittyneet valmistelu-, haku- ja neuvotteluprosessit. Useimmat kaupunkiseudut valmistelivat kasvusopimushakemustaan ainakin osittain yhdessä INKA-ohjelmahaun valmistelutyön kanssa. Kasvusopimusten ja INKA-ohjelman muodostamaa kaupunki- ja innovaatiopolitiikan sopimusmenettelyiden kokonaisuutta ei itse ilmiön tutkimisen näkökulmasta ole perusteltua käsitellä täysin toisistaan erillisinä. Tästä johtuen tässä tutkimuksessa tarkastellaan kasvusopimusten ohella myös INKA-ohjelmaa ja sen syntyyn liittyviä prosesseja niin kaupunkiseutujen kuin valtionhallinnonkin tasolla.

Kasvusopimukset allekirjoitettiin joulukuussa 2013 valtion ja kaikkiaan 12 kaupunkiseudun välillä. Valtionhallinnon puolesta allekirjoittajina toimi yhteensä 8 ministeriötä. Sopimuksilla linjattiin strategisia kehittämisen painopisteitä vuosiksi 2013–2015. Sopimukset olivat luonteeltaan aiesopimuksia, eli juridisen sitovuuden sijaan niissä sovittiin yhteistä tahtotilasta eri asiakokonaisuuksien edistämisessä. Kaupunkiseuduista sopimukset allekirjoitettiin Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Porin, Seinäjoen, Vaasan, Joensuun ja Lappeenrannan kaupunkiseutujen kanssa. Ministeriöistä osapuolina olivat menettelyä koordinoineen TEM:in lisäksi ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä puolustusministeriö. Kasvusopimukset solmittiin lopulta samojen kaupunkiseutujen kanssa, jotka valikoituivat mukaan INKA-ohjelmaan. Tästä johtuen lopullisissa, allekirjoitetuissa kasvusopimuksissa käsiteltiin laajalti INKA-ohjelmaan limittyviä teemoja ja vastaavasti INKA-ohjelmassa näkyivät kasvusopimusten painopisteet. Näiden lisäksi kasvusopimuksissa käsiteltiin myös MAL-teemoja erityisesti niiden kaupunkiseutujen osalta, jotka eivät kuuluneet MAL-sopimusten piiriin. (Tempo Economics 2015, 3.)

Kasvusopimusten solmimista ja INKA-ohjelman aloitusta edelsi monipolvinen valmistelu- ja hakuvaihe. TEM:n johdolla käydyissä neuvotteluissa oli mukana menettelyyn mukaan valittujen 12 kaupunkiseudun lisäksi myös muita kaupunkiseutuja. TEM:n suunnitelmat ja kaupungeille annetut ohjeet muuttuivat useaan kertaan valmisteluprosessin aikana, mikä tuotti lisähaastetta kaupunkien valmistelutyöhön. Prosessin ajan oli myös varsin epäselvää, millä kaupunkiseuduilla oli tosiasiallisesti mahdollista tulla valituiksi mukaan menettelyihin. (Tempo Economics 2015, 8-10.)

3.2.Sopimukselliset menettelyt Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Kataisen hallituksen luomia sopimusmenettelyitä erityisesti Tampereen ja Porin kaupunkiseutujen valmistelutyön sekä kansallisen valmisteluprosessin kautta. Kumpikin kaupunkiseutu osallistui sekä kasvusopimus- että INKA-menettelyn hakuun ja valikoitui mukaan myös itse menettelyjen piiriin. Nämä kaupunkiseudut ovat rakenteellisesti ja toiminnallisesti melko erilaisia, vaikka niiden historiasta löytyykin tiettyjä yhteneviä kehityskulkuja.

Tampereen kaupunkiseutu on, pääkaupunkiseudun jälkeen, Suomen toiseksi merkittävin keskus. Kaupunkiseutuun kuuluvat keskuskaupunki Tampereen lisäksi Lempäälä, Kangasala, Nokia, Ylöjärvi, Orivesi, Vesilahti ja Pirkkala. Tampereella toimi aineistonkeruuhetkellä neljä korkeakoulua (Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Poliisiammattikorkeakoulu), useita kansainvälisiä yrityksiä sekä erilaisia t&k-toimijoita. Tampereen kaupunkiseudulla asuu noin 380 000 asukasta.

Tampereen kaupunkiseudulla toimi aineistonkeruuhetkellä kaksi alueellista kehittämissyhtiötä: Tredea Oy ja Hermia Oy², jotka kumpikin olivat mukana kaupunkiseudun sopimuksellisten menettelyiden valmistelutyössä. (Tampereen kaupunkiseutu 2018.)

Porin kaupunkiseutu muodostuu Harjavallasta, Huittisista, Kokemäestä, Merikarviasta, Nakkilasta, Pomarkusta, Porista ja Ulvilasta. Porissa sijaitsee yliopistokeskus, jossa toimii neljän eri yliopiston yksiköitä (Porin yliopistokeskus 2018) sekä Satakunnan ammattikorkeakoulun toimipisteitä. Kaupunkiseudulla asuu yhteensä noin 140 000 asukasta (Prizztech 2018). Siellä sijaitsee muutamia kansainvälisten ja merkittävämpien kotimaisten yritysten toimipisteitä, mutta t&k-toiminta on huomattavasti Tampereen kaupunkiseutua vaatimattomampaa. Porin kaupunkiseudulla on Tampereen kaupunkiseudun tapaan vahva teollinen historia ja valmistava teollisuus muodostaa edelleen merkittävän osan kaupunkiseudun yritystoiminnasta.

²Tampereen seudun kunnalliset kehittämissyhtiöt. Tredea Oy otti 2017 käyttöön markkinointinimen Business Tampere. Vuonna 2019 nimi muutettiin virallisesti muotoon Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Business Tampere Oy. Yhtiö on Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhteisomistuksessa (Business Tampere 2020.) Hermia Oy on muuttanut nimensä muotoon Innovaatio Oy Uusi Tehdas (Tamlink 2020.) Hermia Oy:llä oli merkittävä rooli OSKE:n koordinoinnissa kaupunkiseudulla, mutta nykyinen Innovaatio Oy Uusi Tehdas keskittyy start-up-yritysten ja elinkeinoelämän konsultointiin. (Innovaatio Oy Uusi Tehdas 2020.)

Kaupunkiseudulla toimi aineistonkeruuhetkellä yksi maakunnallinen kehitysyhtiö, Prizztech Oy, joka osallistui kaupunkiseudun sopimusmenettelyiden valmistelutyöhön. Prizztech oli toteuttamassa kolmen osaamiskeskuksen toimintaa OSKE-aikana (energiateknologia, jokapaikan tietotekniikka, meri). (Smart Seaside - Älyrannikko, Porin kaupunkiseudun hakemus kasvusopimusmenettelyyn, 2013, 1-2).

Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla Tampereen ja Porin kaupunkiseutujen sopimusmenettelyjen hakuvaiheen valmistelutyöhön osallistuneita toimijoita sekä kansallista prosessia valmistelleita ja arvioineita asiantuntijoita. Haastatteluissa keskityttiin kasvusopimus- ja INKA-prosesseihin, laajemmin aluekehittämisen menettelyihin sekä kaupunkiseutuihin toimijoina. Haastattelut litteroidaan ja analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Haastattelua aineistonkeruumenetelmänä on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.1., ja aineiston analyysi käsitellään luvussa 4.

3.3. Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkittavaa ilmiötä, sopimuksellisuutta alueellisessa kehittämisessä, tarkastellaan siis sitä ilmentävien esimerkkien kautta. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti Tampereen ja Porin kaupunkiseutujen sekä TEM:n prosesseihin. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii kuvaamaan todellista elämää ja tutkimaan ilmiöitä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisella tutkimuksella pyritään löytämään tai tuomaan näkyviin tosiasioita olemassa olevien väittämien todentamisen sijaan. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 161.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähdetään liikkeelle empiirisistä havainnoista, tulkitaan havaintomateriaalia ja nostetaan siitä aineistoa analysoimalla esiin teemoja, joiden pohjalta voidaan lopulta luoda yleisempiä luokittelukategorioita ja päästään selittämään itse tutkittavaa ilmiötä. (Hirsjärvi ym. 2014, 266).

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että tutkimus on kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja tutkimuksen aineisto kootaan luonnollisissa, todellisissa tilanteissa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa suositaan usein ihmistä tiedon keruun instrumenttina ja tutkimus lähtee liikkeelle induktiivisesta analyysistä. Tutkimuksen aineisto hankitaan laadullisen menetelmin, kuten teemahaastattelujen avulla. Esimerkiksi haastateltavien kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti – ei satunnaisotantaan perustuen. Kvalitatiivisen tutkimuksen tapauksia käsitellään ainutlaatuisina, ja aineistoa tulkitaan sen mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2009, 164.)

Induktiivinen eli päättelyyn perustuva lähestymistapa on siis tyypillinen työkalu tämänkaltaisissa tutkimuksissa. Kun jotakin ilmiötä lähdetään tutkimimaan induktiivisin keinoin, on tutkijan pyrkimyksenä paljastaa joitakin odottamattomia seikkoja. Tutkija ei lähde testaamaan tiettyä teoriaa tai hypoteesia vaan pyrkii tarkastelemaan aineistoaan mahdollisimman monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti. Tutkija ei siis määrää sitä, mikä on tärkeää. (Hirsjärvi ym. 2009, 164.)

Tämä työ ei ole puhdasrajainen tapaustutkimus, mutta tässä tutkitaan tiettyjen tutkimuskohteiden kautta yleisempää ilmiötä. Näin ollen kokonaisuudessa on myös selkeitä tapaustutkimuksen piirteitä. Tapaustutkimuksessa lähtökohtana on tavallisesti tietyn

tapahtumakulun tai ilmiön tutkiminen. Tapaustutkimuksessa keskitytään pienen tapausjoukon tarkasteluun ja pyritään sen tarkkapiirteiseen kuvaamiseen. (Laine, Bamberg & Jokinen (toim.) 2007, 9.) Tapaustutkimus valikoituu tutkimuslajiksi usein silloin, kun tutkimuksen kohdetta halutaan ymmärtää syvällisesti sen konteksti huomioiden. Tutkimuksen tarkoituksena on kasvattaa ymmärrystä jostakin ilmiöstä ilman, että tietoa pyritään yleistämään. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tapaustutkimus edellyttääkin aina esiymmärrystä tutkittavista kohteista. Tutkijan tulee toisin sanoen tuntea tutkimuskohteiksi valikoimansa tapaukset jossain määrin. Ilman riittävää esiymmärrystä jo tutkimuskohteiden valinta on mahdotonta.

3.3.1. Haastattelut aineistonkeruumenetelmänä

Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin haastatteluin. Haastattelut olivat muodoltaan niin kutsuttuja puolistrukturoituja teemahaastatteluita, eli ne perustuivat yhteiseen, temaattisesti jaoteltuun kysymysrunkoon, mutta kukin haastattelu noudatti omia kulkujaan, eikä kysymysten muoto ollut kaikissa haastatteluissa täsmälleen sama (Hirsjärvi ym. 2014, 208). Teemahaastattelurunko on esitetty liitteenä 2.

Haastattelun etuna tiedonkeruussa on muun muassa se, että aineiston keruuta voidaan haastattelun edetessä joustavasti säätää tilanteiden edellyttämällä tavalla ja vastaajia myötäillen (Hirsjärvi ym. 2009, 205). Tämän tutkimuksen aineistonkeruumuodoksi se valikoitui muun muassa siksi, että sopimusmenettelyiden valmisteluprosessi oli tutkimusentekohetkellä kesken ja haastattelu menetelmänä mahdollisti joustavamman tiedonkeruun. Sopimusmenettelyjen valmistelutyöhön osallistuneet asiantuntijat olivat taustoiltaan ja osaamiseltaan monilta osin heterogeeninen ryhmä, joten information keräämiseen kannatti valikoida informanttien yksilöllisyyttä korostava menetelmä. On tosin huomautettava, että

informanttien osin hyvinkin erilainen tausta ei tullut kaikilta osin haastatteluissa erityisen näkyvästi esiin vaan aineistossa on vahvoja piirteitä kaupunkiseutujen valmistelutyössä mukana olevien yhtenäisestä puhunnasta varsinaisten erojen kohdistuessa sivulauseisiin, painotuksiin ja yksityiskohtiin.

Näitä yksilöhaastatteluina toteutettuja haastatteluja tehtiin yhteensä kahdeksan kappaletta. Haastateltavat toimivat erilaisissa asiantuntija- ja johtotehtävissä Tampereen ja Porin kaupunkiseuduilla sekä kansallisen tason valmistelu- ja arviointitehtävissä. Kaupunkiseutujen haastateltavat kuuluivat kaupunkiseutujensa kasvusopimushakua valmistelevaan ryhmään, useimmat myös INKA-ohjelmahakemuksen valmisteluryhmään. Kaupunkiseutujen valmisteluryhmien toimijoiden lisäksi tutkimusta varten haastateltiin TEM:in kasvusopimusmenettelyn ja INKA-ohjelman valmistelusta vastaavia virkamiehiä sekä TEM:in tilauksesta kasvusopimusten arviointia tekemässä ollutta ja kaupunki- ja innovaatiopolitiikkaa tutkinutta Tampereen yliopiston professoria.

Haastattelut toteutettiin kesä–elokuussa 2013. Haastattelujen kesto vaihteli 43 minuutista 126 minuuttiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastattelujen voi katsoa onnistuneen hyvin, ja ne saatiin vietyä pääsääntöisesti läpi ilman merkittävää aikapainetta. Kahdessa haastattelussa keskityttiin ajankäytön vuoksi lähinnä tutkimuksen ydinkysymyksiin. Kaikki haastatellut tunsivat aihepiirin ja tutkittavat menettelyt läpikotaisin ja analysoivat niitä mielellään. Kaikilla haastateltavilla oli useamman vuoden kokemus kaupunki- ja innovaatiopolitiikan valmistelu- ja toteutustyöstä, ja useat haastatellut löysivätkin helposti vertailukohtia aiempiin kaupunki- ja innovaatiopolitiikan ohjelmiin.

3.3.2. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Haastattelujen avulla saatu aineisto on tässä tutkimuksessa teemoiteltu ja analysoitu aineiston sisältöä pyrkien tutkittavan ilmiön jäsentämiseen ja ymmärtämiseen. Aineistolähtöisessä analyysissä sovelletaan induktiivista tutkimusotetta, eli kuljetaan yksittäisistä havainnoista kohti yleisiä merkityksiä (Hirsjärvi ym. 2014, 266).

Litteroidun aineiston analyysiä varten aineistosta esiin nousseita asioita teemoiteltiin eri ryhmiin. Teemoiteltu aineisto muodosti pohjan aineiston syvemmälle analyysille ja sitä kautta itse ilmiön ymmärtämiselle. Haastatteluaineiston analyysimenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Sen keskeisenä tarkoituksena on rakentaa tutkittavasta ilmiöstä yleisessä muodossa olevaa ja tiivistettyä kuvaa, jonka pohjalta voidaan siirtyä johtopäätösten tekoon. Sisällönanalyysi tähtää pohjimmiltaan merkitysten etsimiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–104.)

Aineistolähtöisestä sisällönanalyysiä käytettäessä analyysi lähtee liikkeelle aineistoon tutustumisesta ja perehtymisestä, jonka jälkeen sitä tarkastellaan eri valittujen näkökulmien ja kysymysten kautta. Litteroidusta aineistosta erotellaan pelkistettyjä ilmauksia, joita sitten luokitellaan ja jaetaan eri ryhmiin perustuen niiden samanlaisuuteen ja eroihin. Näin siivilöityneitä käsitteitä kootaan alaluokiksi ja lopulta yläluokiksi. Viimeisenä seuraa niin kutsuttu abstrahointi, eli luokitellusta aineistosta etsitään teoreettisia käsitteitä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin juonena on siis päättelyn ja tulkinnan kautta kulkea kohti abstraktimpaa ja teoreettisempaa suuntaa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–112).

Aineistosta nousi teemoittelun myötä esiin kaksi keskeistä tarkastelun näkökulmaa: kaupunkien ja kaupunkiseutujen kasvava merkitys sekä instrumenttien, sopimusten & kumppanuuden merkitys aluekehittämisessä. Aineistoa näistä näkökulmista käsin analysoimalla päästiin luomaan kuvaa maailmasta, johon uudet sopimukselliset menettelyt ovat syntyneet ja johon niillä pyritään vaikuttamaan sekä käsitys itse menettelyjen roolista ja merkityksestä.

4. ANALYYSI

Tässä luvussa analysoidaan haastattelujen kautta syntynyttä aineistoa ja käsitellään aineiston analyysin myötä esiin nousseita kysymyksiä ja teemoja. Aineistosta nousi analyysin myötä esiin kaksi keskeistä teemakokonaisuutta. Ensinnäkin haastatteluaineistossa nousivat esiin kaupungit, niiden muuttuva rooli ja tähän liittyvä aluekehittämisen paradigmanmuutos. Toisekseen esiin nousivat aluekehittämisen instrumentit ja välineet, niiden merkitys ja rooli alueiden kehittämisessä ja kehittämisessä. Aineiston analyysin yhteydessä esitetään runsaasti suoria lainauksia tutkimuksen informanttien, eli haastateltujen kaupunkiseutujen ja valtionhallinnon toimijoiden, haastatteluista. Suorat lainaukset ovat tässä tapauksessa olennaisia, sillä haastateltujen valitsemat sanamuodot ja muotoilut sekä välillä esitetyn kysymyksen aihepiiristä irralliset kommentit valottavat haastateltujen tuntemuksia tutkijan tekemää referointia laajemmin. Päästämällä tutkimuksen informatit suoraan ääneen saadaan muodostettua kokonaisvaltaisempi kuva yhtäältä kaupunkiseutujen aluekehittämisen toimijoiden ja toisaalta valtionhallinnossa sopimuspoliittisia kehittämisinstrumentteja valmistelleiden ajatuksista ja näkemyksistä.

4.1. Kohti kaupunkien ja kaupunkiseutujen aikaa

Kaupungistuminen ja siihen liittyvä kaupunkien ja kaupunkimaisten alueiden merkityksen kasvu ovat globaaleja ilmiöitä. Sopimuksellisuus ja Kataisen hallituksen sopimusinstrumentit ovat kiinteässä yhteydessä tähän, ja niitä voisi jopa luonnehtia jonkinasteisiksi vastauksiksi kaupungistumisen mukanaan tuomiin haasteisiin. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys sekä niiden painoarvon kasvu nousi haastatteluaineistossa voimakkaasti esiin. Kataisen hallituksen esittelemät reformit nähtiin haastatteluissa tästä näkökulmasta varsin positiivisessa valossa ja oikeansuuntaisen kehityksen tunnustamisena. Muutos ja muutoksen vaikutukset nousevat keskeiseksi teemaksi aineistossa: maailman muutos johtaa myös yhteiskunnan ja sen

rakenteiden muutokseen. Kaupunkiseutujen rooli on kansantaloudellisesti yhä keskeisimpi niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Väestö keskittyy entistä enemmän muutamille kasvaville kaupunkiseuduille, ja kaupunkien rooli ajankohtaisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen vastaamisessa on entistä suurempi. Tämä edellyttää kaupunkiseututasoista, kokonaisvaltaista suunnittelua, joka ylittää perinteiset hallinnonalojen rajat. Tämä on kuitenkin Suomessa haastavaa, sillä kaupunkiseudut eivät ole legitiimejä toimijoita lakisääteisessä alueidenkäytön ja aluekehityksen suunnittelujärjestelmissä. Myöskään poliittisesti niiden roolista ei ole täyttä yhteisymmärrystä. (Ruokolainen, Häkli, Kallio & Bäcklund 2018, 26–27.)

Kataisen hallituksen hallitusohjelmalla ja sen myötä synnytyillä sopimuksellisilla menettelyillä tavoiteltiin kaupunkien ja kaupunkiseutujen painoarvon kasvattamista alueellisessa kehittämisessä. Entisistä objekteista oli nyt tuleva aktiivisia subjekteja. Kaupunkien aktiivinen toimijuus myös kansallisen ja kansainvälisen tason kysymyksissä on kasvanut maailmalla erityisesti suurten metropolien hakiessa uutta roolia. Haastatteluaineiston perusteella ajatus toimijuuden muutoksesta ja ymmärrys sen vaikutuksesta alueellisen kehittämisen kentällä on kaupunkiseuduilla vahva. Tämän voisi tulkita jonkinasteisena kaupunkien ”voimaantumisenä”.

4.1.1. Aluekehittämisen uudet roolit kaupunkiseuduilla

Kenen paikan voimaantuva, aktiivisesti toimiva kaupunki oli sitten ottamassa? Haastattelujen perusteella eri tavoin kaupunkeihin ja kuntiin sidoksissa aiemmin olleet kaupunkiseutujen tai maakuntien kehitysyhtiöt², joita toimi aineistonkeruun hetkellä kaikilla suurimmilla kaupunkiseuduilla Suomessa, olivat suurten rakenteellisten muutosten edessä. Joidenkin arvioiden mukaan kehitysyhtiöiden toiminta lakkaisi kasvusopimusten ja INKA-ohjelman myötä täysin. Tällaisessa tilanteessa kaupungeille ja kaupunkiseuduille syntyisi tarve järjestää elinkeino- ja teknologiakehitystoimintansa uudestaan. Tämän uudelleenjärjestelyn uskotaan johtavan useimmiten malliin, jossa toiminta on integroitu keskuskaupungin omaan organisaatioon. Keskeinen syy kaupunkien muutoshaluille vaikuttaisi olevan raha.

²*On myös mielenkiintoinen kysymys mistä haastatellut puhuvat puhuessaan kehitysyhtiöistä. Niihin viitattiin haastatteluissa ikään kuin osana vanhaa mallia, josta on nyt tarpeen päästä eroon. Kehitysyhtiöt kuitenkin olivat ja ovat taustaltaan, toimintamalliltaan ja rakenteeltaan keskenään erilaisia, joten niistä on vaikea sanoa mitään yleispätevää. Tässä tutkimuksissa kehitysyhtiöistä puhuttaessa viitataan maakunnallisiin, julkisomisteisiin kehitysyhtiöihin, joista useita yhdistää tausta kaupunkiseudun keskeisenä OSKE-toimijana. Tulevaisuudessakin aluekehitystä tultaneen kaupunkiseuduilla koordinoimaan myös erilaisten kehitysyhtiöiden kautta, jotka saattavat olla esimerkiksi toimintaa muuten koordinoivan keskuskaupungin omistuksessa.*

-- kehitysyhtiöiden rooli mun mielestä tulee muuttumaan ratkasevasti. -- kaikki kaupungit miettivät uudestaan sen, että miten ne aikovat tälläsen technology watchin tai ennakointijutun tai muun rakentaa, kun ei ole enää rakennetta, jossa valtio maksaa puolet. (H3)

Kolehmaisien mukaan teknologiakeskusten ja yrityskehitysorganisaatioiden kaltaisten erikoistuneiden kehittäjäorgansaatioiden tehtävänä on toimia ”verkostonkutojina” eri toimijoiden (yritykset, korkeakoulut ynnä muut sellaiset) välillä erilaisten innovaatiotoimintaa edistävien palveluiden tarjoamisen ohella. Aineiston perusteella voidaan arvioida, että kaupungit, erityisesti seutujen keskustaajamat, ovat nyt ottamassa tätä verkostonkutojan roolia omiin käsiinsä. (Kolehmainen 2016, 332.) Näin keskustaajamien rooli korostuu erityisesti kaupunkiseudun innovaatiotoiminnan koordinoinnissa.

Kuten edellä käsitellyn toiminnallisen kaupunkiseudun (FUR) käsitteestä käyty keskustelu osoittaa, rakentuvat kaupunkiseudut toiminnallisesti – usein riippumatta siitä, millaiset instituutiot, lait tai hallitusohjelma niiden ympäristöön pyrkivät vaikuttamaan. Tästä johtuen valtion ohjauksella tai kaupunkipolitiikan linjauksilla ei ole kaikenmuuttavaa voimaa, vaan kyse on enemmän tai vähemmän olemassa olevien reunaehtojen ja kehityskulkujen myötäilystä ja vahvistamisesta tai niiden aiheuttamien muutosten vaikutusten tai muutostahdin hidastamisesta. Haastatteluaineisto tukee tätä tulkintaa. Kasvusopimusten ja INKA:n nähtiin vievän maailmaa kohti toiminnallisten kaupunkiseutujen korostumista. Tämä puolestaan johtaisi erityisesti maakuntien, mutta mahdollisesti myös muiden poliittis-hallinnollisesti rajattujen elinten ja organisaatioiden merkityksen vähenemiseen. Syntyy myös entistä vahvempaa painetta valmistella ja toimeenpanna asioita yhteistyössä muun muassa

kaupunkiseutujen eri toimijoiden välillä. Näin kaupunkiseututason aluekehittämisverkostojen toiminta ja yhteistyö voi tiivistyä.

Myös Tekesin rooli oli muuttumassa. INKA-ohjelman tulevana koordinaattorina hankkeiden hallitsijana profiloituneen organisaation täytyi oppia uusia toimintamalleja ja -tapoja. Myös uusia keskustelukumppaneita oli tiedossa: jatkossa Tekesin on etsittävä itselleen uusia yhteistyötahoja kaupunkiseututasolla. Mikäli maakunnallisia kehitysyhtiöitä samaan aikaan lakkautetaan on edessä täysin uusien keskusteluyhteyksien luominen.

-- [kehitys-]yhtiöitä ehkä jopa lakkautetaan tai näin, jollon niinkun se katoaa se vastinkappale sieltä alueilta, jonka kanssa tämä ministeriö on niinkun keskustellut. -- Et nyt Tekes joutuu opettelemaan keskustelevaan niinkun elinkeinojohtajien kanssa, joita on niinkun korkeintaan nähty Tekes-päivässä. -- Et sillai tää setup aluekehitykseen muuttuu. (H3)

4.1.2. Aluekehittämisen paradigma muutoksessa

Aluekehityksen rahoitusrakenteen nähtiin muuttuvan uusien sopimusmenettelyjen myötä kokonaisuudessaan. Tällä taas olisi vaikutusta alueellisen kehittämisen toimijoihin ja niiden rooleihin. Kyse on myös ajattelutavan muutoksesta. Yksittäisten sopimuksien tai ohjelmien sijaan koko aluekehittämisen paradigma oli aineiston perusteella muuttumassa tai kehittymässä. Kasvusopimukset ja INKA ovat tämän muutoksen ensiaskeleita. Jatkossa kaupunkiseutuihin pohjautuva malli muodostaisi aluekehittämisessä perustan, jonka varaan erilaiset instrumentit rakennetaan. Valmiiksi elinvoimaisten alueiden mahdollisuudet koettiin hyviksi ja niiden aseman nähtiin vahvistuvan entisestään. Sopimuksellisuuden lisääntymistä muun muassa

kaupunkien ja valtioiden suhteessa koettiin tapahtuneen jo jonkin aikaa. Muutosta on tapahtunut vähittäin jo joidenkin vuosien ajan ja uudet sopimusmenettelyt nähtiin eräänlaisena läpilyöntinä sopimukseen pohjautuville yhteistyön malleille

-- se painoarvo on kuitenkin kasvanu täss jopa 2000-luvulla jo paljon aikasempaan verrattuna ja on paljon sellasii kehittämiseen, edunvalvontaan, valintoihin liittyviä ratkasuja, joissa jo suuret kaupungit käy ne keskustelut suoraan ministeriöiden tai ministerien kanssa ja siihen ei tarvita enää sitä niinkun väliporrasta, et se on ehkä pikkuhiljaa, vähän vahingossakin lipsahtanu sitten niinkun sillä tavalla, et se maailma on nimenomaan muuttunu niin paljon, että ne kumppanit haetaan suoraan sit valtio-suurimmat kaupungit. Ja siinä mieless nää aiesopimukset, sopimukselliset järjestelyt, kumppanuudet, niin sopii erittäin hyvin siihen muutostilanteeseen. (H4)

Sopimuksellisuuden lisääntymisen nähtiin kulkevan käsi kädessä kilpailukykyä ja kasvua tukevien elementtien vahvistumisen kanssa. Kehityseroja tasaavan politiikan, jonka koettiin olleen merkittävä taustatekijä OSKE:ssa, nähtiin jäävän taakse muutoksen yhteydessä. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkityksen korostuessa ja kansallisen tukirahan määrän supistuessa kaupunkiseudut pyrkivät kumppanuuksien ja yhteistyön kautta vahvistamaan vahvuuksiaan kasvun vahvistamiseksi tai luomiseksi.

TEM tavoitteli uudistuksella merkittävää järjestelmätason uudelleenjärjestelyä. Tämä olisi tarkoittanut aluekehittämisen paradigman muutosta ja merkittävää uusjakoa aluetasolla. Kaupunkiseuduilla sopimuspolitiikan valmistelutyötä tehneiden haastatteluissa toistunut pelko

uudistumisen vähäiseksi jäävästä tasosta ei kaikunut ministeriön edustajan puheissa. TEM:in merkittävimpänä tausta-ajatuksena oli johtovastuun siirto kehitysyhtiöiltä keskuskaupungeille. Näin kaupunkiseudun sisällä tapahtuisi merkittävää vallan siirtymää. Myös suuruuden ekonomialla vaikuttaisi olevan valmistelussa roolinsa: suurempi ja vahvempi kaupunkitoimija nähdään liikkumavaran takaajana - niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin.

-- siinä INKA:ssa varmaan suurin muutos on se, että niinkun kaupunkikunnat ottaa paljon isomman roolin siinä kun aikasemmin, et sill on monissa kaupungeissa ollu sitä henkee -- että elinkeino- tai kehittämissyhtiö tai lähinnä teknologiakeskus tai tiedepuisto on ollu se, joka OSKE:ssa on ollu erittäin vahva toimija. Se kunta on jääny vähän äänettömäks yhtiömieheks, tai se kaupunki. -- INKA:ssa tulee kunnat selkeesti isompana pelurina mukaan ja sitten vastaavasti teknologiapuistojen rooli varmaan pikkasen pienenee, niin sitä kautta tulee kunnan niinku se palvelurepertuaari ja se palvelukehittäminen varmaan tulee paljon vahvemmin siihen ja pystytään testaamaan sitten kaikennäköstä, niinku esikaupallisia hankintoja ja tällöisiä epäkypsiä markkinoita ja muita sitten niinkun siinä kaupunkikonsernin kyljessä helpommin. (H5)

Kaupunkiorganisaatiot siis nähtiin kaupunkiseudun toimijoista kyvykkäimpinä synnyttämään, hyödyntämään ja valjastamaan paikallisia innovaatioita vahvan toiminnallisen roolinsa vuoksi muun muassa palveluntuotannossa. Keskuskaupunkien todettiin olevan keskeisiä toimijoita myös tulevaisuudessa, jolloin aluekehittämisen painopisteiden lisäksi samalla sopimuskokonaisuudella voitaisiin sopia myös esimerkiksi infrainvestoinneista. Näin kaupunkiseudun infrarakentaminen saataisiin valjastettua kehitystyön alustaksi.

Holstilan mukaan kaupunkien roolin kasvussa on kyse ikään kuin paluusta aiempaan yhteiskuntajärjestykseen, jossa kaupungit ovat itsenäisiä toiminnallisia subjekteja. Kansallisvaltioiden noustua johtavaan rooliin jäi kaupunkien merkitys aiempaa vähäisemmäksi tosiasiallisen päätösvallan ollessa aina kansallisvaltiotasolla. Vaikka onkin vielä mahdotonta sanoa kuinka suuresta muutoksesta siirtymässä on kyse, on olemassa selviä viitteitä siitä, että kaupungit menestyvät ja ne nostetaan siksi jälleen osaksi kansallisen kilpailukyvyn puhuntaa. Kansallisvaltiot ovat jälleen kiinnostuneet kaupungeista (Holstila 2019, 69.)

Kaupunkiseutujen ja keskuskaupunkien roolin kasvu nousi entistä vahvemmin esiin Sipilän hallituksen kaudella erityisesti Helsingin ja Tampereen pormestarien otettua aiempaa suuremman roolin valtakunnallisen tason keskustelussa. Tämä Helsingin Jan Vapaavuoren (kok.) ja Tampereen Lauri Lylyn (sd.) aktiivisuus on vahvistanut myös kaupunkien yhteistyötä kansallisen tason edunvalvonnassa pormestarien keskenään eriävästä puolustausta riippumatta. Poliittisesti valittujen pormestarien vahva mandaatti ja laaja liikkumavara suhteessa viranhaltijoina toimiviin kaupunginjohtajiin on ollut osaltaan tukemassa tätä kehitystä. TEM:in aiemmin ajamia tavoitteita edistettiin siis nyt suurten kaupunkien toimesta kansallisen tason politiikan tähdätessä toisaalle.

Ja nyt on näkyny, et kyll ne kaupungit on sitä niinkun johtajan roolia ottanu ja me ollaan sama tehty myöskin niinkun kasvusopimusten suhteen, korostettu koko ajan sitä niinkun keskuskaupungin vetovastuuta. Et se on sitten se, joka sitä orkesteria johtaa. (H6)

4.1.3. Keskuskaupungin johdolla

Aineiston perusteella kaupunkiseuduilla pelätettiin sitä, että sopimusmenettelyyn kuuluva neuvottelu ei olisi aidosti tasapuolinen vaan lopulta valtio vahvempana tulisi sanelemaan ehdot. Tällöin keskuskaupunki olisi vain muodollisessa johtoasemassa mutta ei aidosti vallan kahvassa. MAL-menettelystä saadut kokemukset ovat olleet tämän suhteen rohkaisevia, mutta mihin suuntaan järjestelmä kehittyy jatkossa? Käynnissä oleva maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus tarjoaa ainakin mahdollisuuden rakentaa sopimusmenettelyitä tukevia puitteita osaksi lainsäädäntöä. Myös aiemmat huonot kokemukset valtion tekemistä lupauksista ovat luoneet tiettyä pessimismiä kaupunkiseuduille. Valtion tarkoista tavoitteista vallitsi kaupunkiseuduilla myös epätietoisuutta, joka lisää epäluottamusta.

--et ei nyt vaan lähde taas siihen ajatteluun, et me täällä keskellä Helsinkiä tiedetään oikeesti loppujen lopuksi sit paremmin. (H7)

Onko keskuskaupungeista sitten johtamaan aluekehitystä? Kykenevätkö kaupungit ottamaan niille tarjotun aseman kehittämistyön veturina? Kaupunkiseuduilla oltiin vielä epävarmoja siitä, miten kaupunkiseutujen keskuskaupungit pystyvät ottamaan niille osoitetun vahvan roolin kehittämistyön johtamisessa vastaan. Keskuskaupunkien ja kaupunkiorganisaatioiden kykyä uudistaa ja tuottaa uusia innovaatioita epäiltiin. Osittain pelossa oli kyseessä varmastikin muutoksen mukanaan tuomasta epävarmuudesta, sillä muun muassa kehitysyhtiöiden työntekijöiden työpaikat olivat haastatteluhetkellä uhattuina. Osaan haastatelluista saattoi vaikuttaa myös huoli oman aseman tai työpaikan säilyttämisestä.

-- jos siitä kehittämistyöstä lähtee, niin kyllä sitä niinkun tervehtii lämmöllä, et mentäs...et kokonaisuutta pitäis miettiä. Ja mutku se lyö vähän niinkun näpeille sitä mihinkä me ollaan menossa, eli se, et jos se nyt menee siihen et se on viiden kaupunkiseudun johto, joka määrittelee sitä, niin mää nyt jopa väitän, et ne ei pysty tunnistamaan niitä avainalueita, varsinkaan niitä niinkun lupauksia. Olemassa olevia kyllä varmasti ja sitten siinä on se vaara että mennään siihen säilyttävään.

(H2)

INKA:n myötä syntyneiden osaamiskeskittymien nähdään myös tarvitsevan jonkin johtavan tai koordinoivan tahon yritysten ja osaamisen yhdistämiseen. Toimivalla koordinaatiolla kyettäisiin myös estämään ekosysteemien mahdolliset päällekkäisyydet. Erään haastatellun mukaan kaupunkiseutuvetoinen, mutta ylhäältä vahvasti koordinoitu malli olisi oikean suuntaista kehitystä.

Et jos tällä päästään siihen, että kasvusopimuksella tai ylipäättään sopimuksellisella menettelyllä tingattais taikka pakotettais kaupunkiseudut tekemään valintoja ja painopisteitä ja niitä sitten vietäs eteenpäin kansallisesti, niin se kuulostaa hyvältä. -- Et näin karkeesti; uskon, että suunta on oikee. (H2)

Uusien sopimuksellisten järjestelyiden tavoitteiden kunnianhimoisuus ja muutoksen suuruus koettiin haastatteluiden perusteella oikeansuuntaisiksi. Uudistusten toimeenpanon onnistumisen suhteen oltiin selvästi epäileväisempiä, sillä tiukan aikataulun ja epämääräisen ohjeistuksen ei uskottu mahdollistavan koko prosessin läpivientä suunnitellussa aikataulussa.

Muutoksen suunta koettiin kuitenkin oikeaksi, eikä kaupunkiseuduilla ollut havaittavissa suurempaa pelkoa tai epäluuloa sopimuksellisten menettelyiden tavoitteita kohtaan. Vaikuttaa siis siltä, että valtio oli toteuttamassa uudistuksia, jotka olivat kaupunkiseutujen aluekehittäjien mieleen.

4.1.4. Uusien instrumenttien vaikutukset käytännön aluekehittämistyöhön

Kaikissa tutkimuksen aineistona olevissa haastatteluissa keskusteltiin siitä, oliko Kataisen hallituksen uusissa sopimuksellisissa menettelyissä kyse muutoksesta toimintatavoissa ja -ympäristössä ja jos kyllä, niin kuinka suuresta ja merkittävästä muutoksesta oli kyse. Hallitusohjelmassa ja siitä ponnistavien sopimuksellisten menettelyiden tausta-aineistoissa muutos kuvattiin merkittävänä ajattelutavan uudistamisena, jossa kaupungit nousevat kaupunki- ja innovaatiopolitiikan keskeisimmiksi subjekteiksi. Linjaukset nähtiin kaupunkiseuduilla erityisesti mahdollisuutena toimintatapojen muutokseen, myös alue- ja paikallistasolla.

Kyllä mä nään sen uutena, ihan uutena. Tai siis se on mahdollisuus uuteen. Et se, mikä siin sit lopputulema tulee oleen, niin ei me tiedetä sitä vielä. (H1)

Kehittämisen muotoihin, tapoihin ja toimintamalleihin ei aluetasolla uskottu tulevan sopimuksellisten menettelyiden myötä kuitenkaan suuria muutoksia. Alueellisen kehittämisen parissa työskentelevien organisaatioiden ja henkilöiden piirit ovat melko pieniä ja rajallisia. Sopimukselliset menettelyt nähtiin lähinnä kehyksenä, jonka sisällä jokseenkin samat toimijat tulevat jatkamaan työtä jokseenkin entiseen tapaansa. Esimerkiksi OSKE:n osaamiskeskusten ja maakunnallisten kehitysyhtiöiden harjoittaman toiminnan uskottiin jatkuvan jossakin

muodossa myös kasvusopimusten ja INKA:n aikakaudella. Haastatteluissa viitattiin niinkään kehittämistyön instituutiosidonnaisuuteen, eikä uusien instrumenttien koettu kykenevän purkamaan tätä asetelmaa. Kehittämistyössä mukana olevien ja siihen vaikuttavien organisaatioiden – kuten ministeriöiden, korkeakoulujen ja kehitysyhtiöiden - sekä lakiperustan säilyminen entisellään toimii muutoksen esteenä.

Sopimukselliset menettelyt nähtiin haastatteluissa vasta pohjana tai alustana toiminnalle, joka haastatteluajankohtana oli vielä vahvasti muotoutumassa. Uudistuksen ja myös varsinaisen kehittämistyön uusiutumisen kannalta olennaista on se, millainen operatiivinen ohjaus ja koordinointi työlle valtakunnallisesti muodostetaan. Toiminnan pelättiin palaavan takaisin vanhoille urilleen ilman vahvaa kansallisen tason koordinaatiota. Johtamattomuus oli kaupunkiseutujen toimijoiden mukaan eräs merkittävimmistä OSKE:a rasittaneista ongelmista.

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskeinen asema uudistuksen ideologisena taustana on näkynyt haastattelujen perusteella valmistelussa vahvasti. Erään haastattelun mukaan uudistuksen lähtökohdat perustuvat vain ylätasoiseen ajatukseen kaupungeista kehittämistoiminnan johtajina ilman, että niiden kyvykkyyttä tai edes halukkuutta oli pohdittu.

-- julistetaan, että kaupunki, kaupunkiseudut...kaupungeilla on isompi rooli...se nyt mitenkä sen toivotaan ja uskotaan tai yritetään muuttuvan on se, et kaupungit sitoutuis siihen tuomalla jotain ympäristöjä, joissa sitä kehittämistä voisi tapahtua ja pitäisi tapahtua. (H2)

Uudistuksen vaikutukset tulevat muodostumaan pääosin kaupunkiseututasolla ja jatkossa kehittämistoimenpiteitä on määrää myös koordinoita siellä. Kaupunkiseuduilla määritellään siis myös tämän uudistuksen vaikuttavuus ja se, syntyykö sen myötä jotain aidosti uutta. Kehittämistyön nähtiin myös aluetasolla sitoutuvan vahvasti sitä toteuttaviin organisaatioihin ja olemassa oleviin toimintamalleihin. Nämä puolestaan toimivat uudistumisen lukkoina hidastaen tai jopa torjuen muutosta.

-- en usko mihinkään kauheen suuriin muutoksiin, että se toteutustapa sitten riippuu niistä toteuttajaorganisaatioista ja ne varmasti tota niin, ne joko tota jatkaa omia, hyviä käytäntöjään, minkä ne on luonu ehkä Osaamiskeskus-tekemisessä, jos ne on uusia pelureita, niin ne jatkaa sitten hyviä tapojaan ja huonoja tapojaan, jotka ne on oppinu sit jossain muualla. (H2)

Halu tehdä merkittävä ja mittava uudistus ei siis riitä, vaan alue- ja paikallistason toimijoita kaupunkiseuduilla tulisi kyetä kannustamaan uudistumiseen ja luoda uudistumiselle vahva tuki. Vahvasti institutionalisoituneet kaupunkiseutujen alueellisen kehittämisen toimijat eivät etsiydy uusiin asemiin vain pyytämällä, vaan niiden motivaatio täytyy rakentaa alusta asti ja johtaa valtakunnallista kokonaisuutta järjestelmällisesti. Johtamisen ja koordinaation tarve nousi haastatteluissa vahvasti esille. Siinä nähdään puutteita nyt käsillä olleen uudistuksen osalta, mutta myös historian painolasti nousi esille, erityisesti OSKE-aikakauden toimintamallien jäykkyys ja johtamisen haasteet. Kaupunkiseutujen toimijat kokivat heikon tai puutteellisen johtamisen ja koordinaation johtavan toiminnan väistämättä takaisin vanhoille urille – tai ainakaan eri toteuttajien suunta ei muodostu yhtenäiseksi ja strategia selkeäksi, mikä puolestaan heikentää uudistuksen vaikuttavuutta. Riskinä on, että yhteisen suunnan puuttuessa

jokainen toimija keskittyy omiin etuihinsa ja projekteihinsa kaupunkiseudun kokonaisuuden kärsiessä.

Toisaalta uudistuksen ääneen lausuttu pyrkimys luoda uutta kasvua sai kaupunkiseuduilla kiitosta. Nimenomaan tämä elementti koettiin uudistuksen vahvuudeksi, jonka myötä myös paikalliset toimintamallit ja –tavat saattaisivat uudistua paikallisten yritysten ottaessa vahvemmin osaa kaupunkiseudun aluekehitystyöhön. Haastatteluaineiston perusteella keskeiseksi uudeksi linjaukseksi nousikin kaupunkiseutujen toimijoiden nimenomaan uusien yritysten perustamisen ja uuden kasvun luonnin painotus, jota ei haastateltujen mukaan ollut aiemmissa ohjelmissa huomioitu riittävässä määrin. Yrityskentällä oli haastateltujen mukaan aistittavissa merkittävää muutosta: INKA-pöytään oli ollut OSKE-pöytää enemmän kiinnostusta. Tästä voidaan päätellä, että ainakin yritysten mielenkiinto oli onnistuttu jollain tasolla herättämään. Kasvusopimusten ja INKA-ohjelman kuvattiin nostavan yritykset ja elinkeinoelämän – hieman keskuskaupunkien tapaan – uudella tavalla alueellisen kehittämisen aktiivisiksi toimijoiksi siinä, missä niiden koettiin aiemmin olleen enemmänkin kehittämistoimien kohteita tai niistä hyötyjiä. Tämä näkyi myös sopimusmenettelyjen valmistelutyössä kaupunkiseututasolla. Useimmilla kaupunkiseuduilla valmisteluun otti suoraan osaa paikallisia yrityksiä kauppakamarien ja yrittäjien yhdistysten lisäksi.

Kasvu ja uusi yritystoiminta mainitaan Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa ja sen taustamuistioissa useasti. Elinkeinoelämän roolin muutos on haastatteluaineiston perusteella merkittävä osa sopimuksellisten menettelyiden mukanaan tuomaa muutosta. Eräs haastateltu näki sopimuksellisten menettelyiden toimintaympäristöön tuottaman muutoksen merkittävänä, sillä hänen mukaansa yritysten veturirooli kehittämistoimissa korostuu sopimuksellisissa

menettelyissä. Näin muutoksen keskeisin elementti ei olisikaan aluekehittämisen vallan siirtyminen valtion, kehitysyhtiöiden ja keskuskaupunkien välillä vaan elinkeinoelämän ja yritysten määrittelyvallan kasvu.

Yrityslähtöiset avaukset saivat kaupunkiseutujen toimijoilta runsaasti kiitoksia:

mä tykkäsin siitä Vaasan mallista [...] et se sopimuksellinen menettely on sellanen, et nimenomaan kehittäjäorganisaatiot, korkeakoulut ja kaupunki yhdessä käynnistää sellaisia projekteja, jotka on yritysvetoisia. Niin jos tämä se malli on, niin silloin se on erittäin hyvä. (H1)

Sopimusmenettelyiden mukanaan tuovan muutoksen ensisijaisesti yrityslähtöiseksi tulkinneet haastatellut työskentelivät tai toimivat maakunnallisissa kehitysyhtiöissä tai muuten lähellä yritysrajpintaa. Tämä selittää osaltaan tulkintaa yritysten roolin merkittävydestä uudistuksessa. Toisaalta elinkeinoelämä ja sen tarpeet olivat vahvasti esillä sopimusmenettelyitä esitellessä uudistuksen taustamateriaaleissa. Keskuskaupunkien ja yrityskentän välinen suhde oli väistämättä muutosten edessä, kun osa OSKE-ohjelman aikana toimineista kehitysyhtiöistä lakkautettiin tai sulautettiin osaksi kaupunkien organisaatioita.

4.1.5. Kasvaako kaupunkiseutujen valta?

Oliko uudistuksissa kyse valta-asetelman muutoksesta tai vallan siirtymästä, jossa keskuskaupunkien ja kaupunkiseutujen valta kasvaa valtion kustannuksella? Vai oliko kyse kevyestä suunnan tarkistuksesta, jolla ei ole valtatasapainon ja vallankäytön kannalta tulisi olemaan kovinkaan suurta merkitystä. Osa haastatelluista uskoi kaupunkiseutujen saavan järjestelyjen myötä lisää valtaa, mutta toisenlaisiakin näkemyksiä nousi haastatteluissa esiin.

Innovaatiotoiminnan osalta uudistuksissa nähdään merkkejä strategisen määrittelyvallan muutoksesta, mutta määrittelytyön nähtiin tapahtuvan jatkossakin muualla kuin kaupunginjohtajien työhuoneissa. Osalle toimijoista kysymys innovaatiopolitiikan suunnan määrittelyvallasta oli hyvinkin keskeinen ja kaupunkiorganisaation kompetensseihin suhtauduttiin epäillen. Toisaalta toimijat näkivät paikallistason vaatimusten ja toimintaympäristön tuntemuksen tärkeänä tekijänä strategisten ja toiminnallisten suuntien määrittelyssä.

Osa toimijoista arvioi kasvusopimusten ja INKA:n alla tehtävän kansallisen koordinoinnin olevan melko vähäistä, joten aluekehittämiseen liittyviä päätöksiä tultaisiin tekemään jatkossa enemmän kaupunkiseututasolla. Ministeriön tarpeen koordinoida suomalaisten kaupunkien välistä yhteistyötä arvioitiin myös vähenevän, jolloin toimivalta tässäkin asiassa siirtyisi kaupunkiseuduille.

Mää luulen, että kukaan ei niinkun yritä sitä kauheesti koordinoida. Semmonen ehkä on, että sillai varmaan syntyy alueille enemmän valtaa -- se iso vahva [kaupunkiseutu] ei enää huolehdi muista, vaan se iso vahva huolehtii itsestään.

(H3)

Aineiston mukaan siis kaupunkiseutu – tai sen keskuskaupunki – täyttäisi ikään kuin valtion välinpitämättömyydestä syntyvän valtatyhjiön. Ajatusta voi tulkita myös siten, että kyse ei olisikaan ollut perinteisestä valtakamppailusta, vaan aluekehityksen määrittelyvalta olisi jotain, mikä on arvokasta kaupungeille mutta epäkiinnostavaa valtion kannalta. Näkemystä on kuitenkin syytä arvioida myös vallinneen poliittisen tilanteen ja hallituspohjan näkökulmasta:

poliittisilla puoleilla on selkeästi toisistaan eriäviä käsityksiä kaupunkien ja ylipäätään kaupunkipolitiikan merkityksestä ja roolista. Huomionarvoista on myös se, että hallinnon tasojen välille tapaa toisinaan syntyä erimielisyyksiä tai vähintäänkin näkemyseroja – etenkin mikäli eri tasoilla vallassa ovat eri poliittisia suuntauksia edustavat puolueet. Ajatus on kuitenkin kiinnostava erityisesti myöhempien Sipilän hallituksen maakuntahallintasuunnitelmien ja niiden kaupungeista keräämän kritiikin valossa.

Yksi haastateltu katsoi kehittämistä ja sen suuntaa määritellyn aluetasolla jo aiemmin – vaikka suuret linjat olikin vedetty ylätasolla. Haastateltu näki paikallisen tason käyttäneen merkittävää valtaa aluekehittämisessä jo pidemmän aikaa.

No emmää tiedä ollaanko valtaa siirtämässä paikalliselle tasolle, mut onhan meillä, jos aattelee nyt pelkästään näitä innovaatio-elinkeinopoliittisii ohjelmii, niin onhan ne niinkun hyvin aluelähtösiä ollu aina ennenkin. Et paikallisestihan ne sisällöt on rakennettu, sit on kilpailtu, et päästäänkö siihen ohjelmaan mukaan ja sit on ikään kun annettu se yleinen sateenvarjo ylhäältä, mut käytännössä toteutettu alhaalla. (H8)

Kataisen hallituksen sopimuksellisten menettelyiden tausta-ajatuksena oli kaupunkien ja valtion välisen suhteen muutos. Sopimusmenettelyiden myötä kaupunkiseutujen ja valtion välille pyrittiin synnyttämään strategisia kumppanuuksia.

Joo, mää jotenkin näkisin, et siin on semmonen niinkun kaipuu, et jotenkin pitäisi päästä valtion ja kaupunkien kumppanuuteen vahvemmin, et se ois vähän niinkun semmonen - ei niinkun semmonen, et ohjelmaehdotus, hyväksytään ohjelma, toteutetaan ohjelma - vaan semmonen kahden tasavertaisen keskustelu siitä, et mitkä on tärkeitä asioita ja...ei se siihen mene, mutta tän kaipuuta mä siinä näen ja semmosta yritystä, ensimmäistä yritystä siihen suuntaan -- kyll tästä niinkun semmost uudenlaista valtio-kaupunkisuhdetta haetaan--. (H8)

Sopimuksellisten menettelyiden esiinnousu koettiin kaupunkiseuduilla muutoksena valtionohjauksessa ja siihen sitoutuvassa järjestelmässä. Muutoksen nähtiin kasvattavan kaupunkiseutujen päätösvaltaa, mutta valtionohjauksen ei sinänsä nähty vähenevän, vaan enemmänkin muuttavan muotoaan.

-- politiikkaohjaus muuttuu rahaohjaukseks. Hyvin pitkälle. Että aiemmin se on ollu niinkun politiikka-ohjausta. (H3)

Ohjausjärjestelmän muuttuessa ministeriöt ovat alkaneet käydä keskusteluja kaupunkien kanssa muun muassa maakunnan liittojen ja ELY-keskusten sijaan. Valtionohjauksen roolin ja toimintatapojen nähtiin siis muuttuvan uusien sopimuksellisten menettelyiden myötä. Tämä myös nähtiin tarpeelliseksi osaksi uuden kumppanuussuhteen muotoutumista. Valtionohjausta ei sinänsä koettu negatiivisena tai toivottu sen vähenevän, vaan valtion ”helläävän otettaan”. Tätä selittää varmasti osaltaan se, että taloudelliset kannustimet kuuluivat edelleen ohjauksen keinovalikoimaan.

Myös haastateltu TEM:in edustaja näki valtion ja kaupunkien välisen suhteen muuttuvan sopimuksellisten menettelyiden myötä. Neuvottelut muodostivatkin mallissa foorumin, jonka ympärille yhteistyötä voitiin rakentaa. Neuvottelut toimivat perustana ja kanavana kumppanuudelle.

Et ylipäänsä tämmösii neuvonpitoi järjestetään, mitä nyt on järjestetty, ni onhan se ihan eri maailmasta, kun se, että me seurustellaan valtiona vaan esimerkiksi oman alaisen hallinnon kanssa. (H6)

TEM:in edustajan näkemyksen mukaan vastavuoroinen neuvottelusuhde luo valtion ja kaupunkien välille uudenlaista kumppanuutta, kun kommunikaatio muuttuu enemmän kaksisuuntaiseksi. Järjestelyn myötä kaupunkiseutujen vaikutusvalta esimerkiksi projektien tai pilottikohteiden valinnassa siis vahvistuisi eri toimialoilla ja ministeriöissä.

Että kyllä mä niinkun väkisin luulisin, et jos vaan hyvin nää neuvottelukuviot menee, niin se vuorovaikutus lisääntyy siinä väistämättä ja sitä myöten se kaupunkiseutujen ääni kuuluu paljon paremmin, koska ne pystyy tuomaan niitä omia ongelmiansa ja asioitansa esille ja ministeriöt saa niistä hyviä pilottikohteita tai vastaavia, jotka niinkun nousee sieltä alhaalta ylös, eikä sitten niin, että ne on ministeriö keksiny--. (H5)

Neuvottelujen kautta pyrittiin siis haastatteluaineiston perusteella kannustamaan kaupunkiseututason toimijoita aloitteellisuuteen. Kasvavalla vuorovaikutuksella olisi

mahdollista myös kasvattaa toimijoiden välistä luottamusta ja löytää sitä kautta aiempaa vahvempia yhteisiä tavoitteita. Parhaimmillaan erilaiset ohjelmat ja menettelyt muodostavatkin keskustelun ja analyysin välineitä, joiden parissa yhteistyön tekeminen onnistuu.

4.1.6. Kumppanuus ja luottamus

Kaupunkiseutujen toimijat olivat haastatteluiden perusteella toistaiseksi epäileväisiä valtion ja ministeriöiden yhteistyökyvyn suhteen. Tämä seikka vaikeuttaa jo itsessään valtion ja kaupunkien välisen yhteistyön rakentumista. Luottamuksen merkitys on sopimus pohjaisessa yhteistyössä erittäin olennaista. Hyyryläisen (2000, 306) mukaan sopimuskumppanien välinen epäluottamustila voi estää kaiken jo sovitun toteutumisen, vaikka muodollisesti asiat olisivatkin olleet jo kunnossa. Sopimuksellisuus ei toimi ilman luottamusta sopijaosapuolten välillä. Luottamus myös syntyy hitaasti, mutta voi kadota hyvinkin nopeasti. (Hyyryläinen 2000, 306–307.)

Luottamus valtion ja kaupunkiseutujen välillä oli haastattelujen perusteella jotakin, jonka rakentaminen oli vielä edessä. Valtionhallinnon ja kaupunkiseutujen välillä oli selvää epäluottamusta.

--siin on myöskin tää valtion ja kaupungin uus kumppanuus ja mää väittäisin, et kaupungit ei usko siihen. -- Ja sit taas tuolla valtion päässä on pientä epäluuloa siihen, et mahtaako ne kaupungit osata ja saako ne verkostonsa kasaan ja aika monesta näkyy, et ei oo saanu. -- Et siin on vähän tämmöstä, et verkostot hajoo kansallisella tasolla ja sit ne hajoo paikallisella tasolla. -- Niin sit se vähän se kasvusopimuksen perusidea siit hajoo. Ehkä me ei olla valmiita siihen vielä. (H8)

Mikäli epäluottamus ottaa vallan eikä luottamuksellinen suhde valtion ja kaupunkiseutujen välillä pääse rakentumaan, on uudistuksia vaikea tehdä. Haastattelujen perusteella niin valtion kuin kaupunkiseutujenkin toimijoissa oli kuitenkin havaittavissa orastavaa positiivista uskoa suhteen uudistumiseen.

4.1.7. Kohti alueiden pudotuspeliä?

Kataisen hallituksen sopimusinstrumenttien myötä jatkossa entistä harvempi kaupunkiseutu oli valtion aluekehittämisen- ja tukitoimenpiteiden kohteena. Eräs haastateltu totesikin, että vaikka kehitys oli hänen mukaansa toivottavaa, muutoksella tulisi olemaan myös kipeitä sosiaalisia vaikutuksia, kun osa kaupunkiseuduista putoaa pois menestyviksi luokiteltujen listalta. Oli uudistuksissa kyse sitten paradigman muutoksesta tai vähittäisemmästä siirtymästä, suunta on haastatteluaineistonkin perusteella jatkossa kohti entistä harvempien ja vahvempien kaupunkiseutujen mallia. Uusi tilanne – tai uusi paradigma – ei johda kaikkien yksittäisten toimijoiden toivomaan lopputulokseen.

Se viel, että tää on kyllä kovaa pelii siin mielessä, et kaikki se mistä me ollaan puhuttu, niin se vahvistaa vahvoja. Ne, joilla on oikeesti niinkun kykyä ja potentiaalia sitä omaa roolia kasvattaa. Ne, jotka on nyt tän kehityksen niinkun ulkokehällä tai heikosti kiinni tässä välineessä ja ymmärryksessä, niin on vaara, että ne totaalisesti niinkun, niitten suhteellinen merkitys vähenee. Tämmönen aluekehitysmekanismin kautta tapahtunut aika vahva polarisaatio kauniitten ja retoristen tavoitteiden sisällä. (H4)

Erään haastattelun mukaan muutos saattaisi synnyttää väliinputoajia: kaupunkiseutuja, jotka eivät ole kehityksen kärjessä eivätkä toisaalta tuen piirissä olevia rakennemuutosalueitakaan. Hänen mukaansa kuvatus kaltainen kehitys oli kuitenkin jossain määrin väistämätöntä ja suunta yhteiskuntatalouden kokonaisuuden kannalta sinänsä oikea. Muodostuva tilanne oli kuitenkin toisille kaupunkiseuduille raaka ja ruokki siten myös poliittista vastakkaisasettelua. Kaupunkiseuduilla kuitenkin koettiin, että valtio tai TEM ei ole halunnut sanoa näitä ikäviä asioita ääneen ja valmisteluaineisto oli siksi pidetty tarkoituksellisen epäselvänä. TEM:in valitsema diplomaattinen linja ja haluttomuus tiukkaan rajanvetoon menettelyihin valittavien kaupunkiseutujen lopullisesta lukumäärästä voi kertoa siitä, että kysymys oli poliittisesti hyvin herkkä.

Ja se puuttuu täst kasvusopimuksestakin se vähän niinkun taustafilosofia, minkälaista Suomen aluerakennetta tässä tehdään. Niin, se on se kaupunkien, suurten kaupunkien Suomi siellä taustalla, mut ei ne vaan sano sitä ihan ääneen--. (H8)

Toisin sanoen: Kataisen hallituksen uudet sopimukselliset menettelyt olivat osa kokonaisuutta, jolla haluttiin edistää toivotun aluerakenteen muodostumista. Sopimusinstrumentit eivät ole politiikasta ja ideologiasta vapaata aluetta, vaan niiden toteuttamisen välineitä. Samaan tapaan myöhemmän Sipilän hallituksen ajama maakuntauudistus voidaan tulkita pyrkimykseksi edistää silloisten hallituspuoleiden toivomaa aluerakennetta, vaikka uudistusta perusteltiinkin ennen kaikkea sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyvillä seikoilla.

4.2. Aluekehittämisen instrumentit

Erilaiset ohjelmat, sopimusjärjestelyt ja hankkeet ovat aluekehittämisen instrumentteja. Instrumenttien valikoima on kirjava, kuten myös suhtautuminen niihin ja niiden vaikuttavuuteen haastateltujen keskuudessa. Instrumenteilla on myös monenkirjavia merkityksiä. Niillä voi olla yhtäältä puhtaan välineellistä arvoa (esimerkiksi suora rahallinen tuki paikalliseen aluekehityshankkeeseen) tai toisaalta ne voivat toimia eri osapuolia yhteen kokoavana keskustelufoorumina ja tuottaa siten lisäarvoa – vaikka niiden suora taloudellinen merkitys olisikin vähäinen. Haastatteluiden perusteella instrumenttien tuoma lisäarvo vaihtelee.

4.2.1. Rakenteet uudistumisen lukkoina

Uudistuksia ja muutoksia tehtäessä keskeiseksi tekijäksi nousee toimijoiden ja koko ekosysteemin kyvykyys uudistua ja omaksua uusia tapoja toimia. Haastatteluaineiston perusteella toimijoiden uudistumiskyvykyys oli merkittävä haaste myös tälle uudistukselle. Eräs haastateltu näki vanhat rakenteet ja kyvyttömyyden uudistaa rakenteita uudistuksen keskeisimmäksi riskitekijäksi. Haasteita toivat hänen mukaansa niin alueelliset OSKE-taustaiset rakenteet kuin kansallisen koordinaationkin rakenteet.

Rakenne on se haaste. Enkä puhu mitenkään alueista ja OSKE-rakenteista ollenkaan, vaan puhun niinkun myös muista rakenteista, et se taipuu sinne, et: a) ne kaupunkirakenteet oikeesti taipuu et ei puhuta vaan ja sit noi viranomaiset taipuu ja yhtä lailla Tekes siinä TEM:n kyljessä. Kyllä mää niinkun asettasin haastetta sille puolelle myös. (H7)

Toisaalta OSKE:n päättymisen nähtiin hyvänä mahdollisuutena myös rakenteiden ja tiettyjen piintyneiden toimintamallien uudistamiseen. OSKE:n osaamiskeskuksia operoineet toimijat,

pääosin maakunnalliset kehittämissyhtiöt olivatkin täysin uuden edessä, kun pitkälti OSKE:n ja sen rahoituksen varaan perustunut toiminta täytyi muotoilla uudestaan. Toisaalta tähän liittyvä pelko organisaatioiden ja työpaikkojen säilymisestä saattoi myös heikentää kyvykkyyttä uudistumiseen (ks. luku 4.1.). Myös TEM:ssä vanhat ja olemassa olevat rakenteet koettiin uudistuksen kannalta haasteina. Syyllisiä löydettiin aluetason lisäksi myös omasta organisaatiosta. Haastatellun ministeriön edustajan mukaan uudistuksen yksi tavoite olikin selkiyttää toimintaa myös valtion päässä.

Mutta nyt sitten kun saadaan kasvusopimukset, niin toivottavasti on mukana kaupunki X ja sitten TEM, LVM, YM, OKM, useempia valtion porukoita, toivottavasti Tekes vahvasti INKA:n kautta ja näin pois päin. Ja jopa maankäytöstä vastaava puoli, ja valtion maista vastaava puoli. Että tavallaan tällöinen niinkun...todentuu ehkä se suuren kaupunkipolitiikan idea paremmin-
- (H5)

Valtionhallinnon toimintatapojen uudistaminen onkin vähintään yhtä mutkikasta kuin kaupunkiseututason vastaavien. Eri asiakokonaisuuksia ja politiikkalohkoja koordinoidaan eri ministeriöissä ja niiden alaisuudessa toimivissa ELY-keskuksissa ja muissa virastoissa. Miten nämä toimijat saataisiin uudistumaan tai ylipäätään toimimaan yhdessä ja yksinäisesti? Tämä huoletti myös kaupunkiseutujen toimijoita, jotka ovat tottuneet kuuntelemaan ristiriitaisia viestejä, toiveita ja tavoitteita eri ministeriöiltä.

4.2.2. Uudet instrumentit - uusi maailmanjärjestys?

Haastatteluissa nousi esille, että sopimuksellisten menettelyiden myötä muovautuva toimijahorisontti on vielä sumuinen ja hahmottomaton. Myös muutoksen merkitys ja mittakaava koettiin toistaiseksi epävarmaksi. Aineiston perusteella kaupunkiseuduilla toivottiin kattavaa muutosta ja isoa remonttia, mutta uudistuksen pelättiin jäävän hienosäädöksi.

No sen ei ainakaan sais antaa mennä sinne pieneen vanhan viilaukseen. Mää en nyt usko et millään yhdellä asialla saadaan isoo dramaattista muutosta aikaseks. Ja toi INKA, miettii sen rahotusta tai kasvusopimukset ja kaupunkien rooli -- sitte kun puhutaan siitä terveydestä tai puhutaan älykkäästä kaupungista, niin rooli on aika merkittävä ja siinä mielessä kaupungit, jos ne oikeesti uskaltaa satsata ja lähtee niit rakenteitansa niinkun miettiin, niin niillä voi olla ihan mullistavia vaikutuksia. (H7)

Vaadittiinko uudistuksessa kaupunkiseuduilta riittävästi ja ovatko uudet instrumentit riittävän kunnianhimoisia tavoitetasoltaan ja toimeenpanoltaan? Sotaraudan ym. (2004, 137) mukaan erilaiset kehittämisohjelmat saattavat luoda dynaamisen toiminnan ja muutoksen sijaan turvallisuuden tunnetta ja ajatuksen siitä, että kaikki ongelmat ja niiden ratkaisut on ohjelman myötä tunnistettu. Rakenteiden ja prosessien uudistaminen on vaikeaa, koska silloin tuttu toimintaympäristö saattaa muuttua ennakoimattomalla tavalla. Heidän mukaansa kehittämistoiminnassa tulisikin keskittyä luomaan kiireellisyyden tunnetta ja houkutella sen avulla ihmiset pois mukavuusalueiltaan. (Sotarauda ym. 2004, 137.). Uusien instrumenttien tulisi siis ohjata siihen, että kaupunkiseudun toimijat joutuvat uudistamaan ajattelumalliaan, toimintatapojaan ja tarvittaessa myös paikallisia rakenteita. Toisaalta sen pitäisi myös

alleviivata kaupunkiseututason omaa vastuuta ja pyrkiä pois mallista, jossa keskushallinto sanelee ja alueet toteuttavat.

Kaupunkiseututason uudistamisen pelättiin muodostuvan melkoiseksi haasteeksi, sillä aluekehittämisen parissa työskentelevien piirit ovat varsin pieniä, toimijat tuntevat toisensa hyvin ja niiden välinen yhteistyö on hyvin vakiintunutta. Toimijoilla on erilaisia ja monesti keskenään ristiriidassa olevia tavoitteita. Uudistaminen ja uuden luominen ei myöskään ole kaikkien toimijoiden intresseissä, vaan osa saattaa kokea nykytilan säilyttämisen oman etunsa mukaiseksi. Tämän vuoksi myös kehittämisen instrumentteja kohtaan asetetut odotukset nousevat korkeiksi. Uusien menettelyiden pitäisi kyetä murtamaan paikallisen toimintamallin jähmeys ja ikään kuin pakottaa myös osin vastahakoiset toimijat liikkeelle. Tämä edellyttäisi vahvaa johtamista ja koordinaatiota, joita kaupunkiseutujen toimijat myös valtiolta toivovat. Samalla sisältöjen ja sisällöllisten uudistusten pitäisi kuitenkin perustua kaupunkiseudun paikallisiin ominaisuuksiin sekä kaupunkiseudulta nouseviin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin.

Kasvusopimusmenettelyyn kaupunkiseuduilta saapuneet hakemukset kuvaavat melko hyvin uudistavien avausten tuottamisen vaikeutta. Hakemukset olivat TEM:in arvionnin mukaan tasoltaan varsin vaihtelevia. TEM:n edustajan mukaan hakemusten kirjava taso saattaisi johtaa siihen, että laajassa tarkastelussa aitoa uudistumista tullaan näkemään varsin vähän. Tilanne nostaa esille kysymyksen siitä, vaadittiinko kaupunkiseuduilta ja niiden toimijoilta riittävästi aidosti uusia ja vaikuttavia uudistumisen tavoitteita ja keinoja. Riskinä oli, että vaikuttavuudeltaan vaatimattomaksi havaitut ehdotukset tullaan hyväksyttäisiin ja otettaisiin osaksi valtion alueellisen kehittämisen menettelyitä. Tätä riskiä kasvattaa merkittävästi se, että aluekehittämisen parissa työskentelevien joukko on Suomessa varsin rajattu ja toimijat tuntevat

toisensa hyvin. Osataanko ja kyetäänkö pitkäaikaisilta tuttavilta ja kollegoilta vaatia aitoa uudistumista? Jos ei, saadaanko aikaan jotain uutta ja innovatiivista?

-- se on yks olennainen akseli varmaan tässä, että kuinka pitkälle ne kalaverkot sitten pystytään siellä heittämään. (H5)

Eräs haastateltu totesi sopimuksiin ja neuvotteluihin pohjautuvassa mallissa olevan myös omat haasteensa, kun mietitään alueellisen kehittämisen dynamiikkaa.

Ja toisella puolella on sitte se, kolikkoa, se puoli, että tämä homma tekee, koko sopiminen, neuvotteluhomma tekee tästä hommasta aina väkisinkin piirun verran jähmeämpää ja jäykempää -- semmonen ketteryys on vaarassa sitten, saattaa olla vaarassa niinkun heikentyä ja tämmöset niinkun nopeat pioneerihankkeet tai kokeiluhankkeet, niin ne ei synny ihan niinkun sormia napsauttamalla sitten välttämättä. (H5)

4.2.3. Uudistus ja sen vaikutukset vielä hahmottomia

Yksi selkeimmistä havainnoista, joita tätä tutkimusta varten tehdyn haastattelumateriaalin pohjalta voi tehdä, on se, uudistus ja siihen liittyvä toimintaympäristö olivat vielä epäselviä ja hahmottomia. Tämä myös turhautti toimijoita kaupunkiseuduilla. Uusilla sopimusmenettelyillä ei koettu olleen selkeää taustafilosofiaa ja hakuvaiheen ohjeistus näyttäytyi kaupunkiseuduilla epäselvänä. Kriteerien vaihtuminen kesken prosessin herätti kaupunkiseuduilla närää. Kaupunkiseutujen näkökulmasta millään taholla ei tuntunut olevan

tiedossa selkeitä askelmerkkejä sopimusmenettelyiden rakennusprosessille kaupunkiseuduilla. Uusien sopimusmenettelyiden ja vanhan, jo vahvasti institutionalisoituneen maailman välinen suhde jäi myös toimijoille epäselväksi. Kaupunkiseutujen toimijoille ei aineiston perusteella muodostunut missään vaiheessa prosessia selkeää kuvaa uusien menettelyiden tavoitteista tai näiden tavoitteiden muuttumisesta suhteessa entisiin.

Joo, ja siinä on se suurin hämmennys, et mikä on sen osaamiskeskusohjelman ja INKA:n suhde, et samaa uudessa muotissa vai jotain uutta eri muotissa, ni emmätiä tiedetääkö sitä vieläkään. (H8)

Eräs keskeinen, uudistukseen sisältynyt riski oli se, että valtio valitsisi jatkossakin painopisteet, strategiset kumppanuudet ja hankkeet oman mielensä mukaan eli käyttäisi niin sanottua isännän valtaa järjestelmässä. Kaupunkiseutujen ja keskuskaupunkien vallan voi siis perustellusti nähdä olleen riskissä jäädä uudistuksessa puhtaasti esittelyvallaksi, jossa kaupunkiseutuja leikitetään toistensa kanssa tovin verran, jonka jälkeen valtio kertoo, miten toimitaan jatkossa, kuka saa rahaa ja mitkä tahot solmivat strategisia kumppanuuksia keskenään. Aineistosta nousee esiin useita tämänkaltaisia viitteitä. Jos riski toteutuisi, olisivat uudistumisen mahdollisuudet entistä vähäisemmät. Osa kaupunkiseutujen toimijoista oli epävarmoja siitä, tavoiteltiinko uusilla menettelyillä aidosti jotain uutta ja erilaista. Ajatuksia ja odotuksia peilattiin aiempiin kokemuksiin valtion käyttämistä instrumenteista.

--kasvusopimuksesta jos ajattelee mikä muuttuu, ni jos kasvusopimukset aidosti toimii, niin kun se perusfilosofia siellä on, et kaupunki tekee esityksen siitä, et mitkä on niitä kasvun kannalta keskeisiä asioita kyseisellä kaupunkiseudulla ja

sit sovitaan valtion kanssa, et mitä tehdään, paljoko pistetään rahaa puolin ja toisin, niin sehän olis ihan selkee muutos Suomessa. Eihän tää siihen johda. Vaan tää johtaa todennäköisesti siihen, et mihin sit sopimuksissa tai keskusteluissa päädytäänkin, nii sieltä ministeriöt poimii sitte kukin vähän niinkun itsekseen niitä. -- Ja sit se hajoo se yks sopimus niin kymmeniks ellei sadoiks pieniks neuvotteluiks, joissa lopputulos on se, ettei mitään erityisen uutta tapahtunu. (H8)

Aineiston perusteella osapuolten välisen luottamuksen rakentamisessa oli vielä työtä jäljellä eikä hyvin epäselväksi koettu sopimusmenettelyiden hakuvaiheen prosessin läpivienti ollut omiaan tukemaan tätä työtä.

4.2.4. Instrumenttien merkitys aluekehittämisessä

Kasvusopimukset ja INKA eivät tunnetusti ole kautta aikain ensimmäisiä aluekehittämisen tai kaupunki- ja innovaatiopolitiikan instrumentteja, vaan uusia ratkaisuja osana pidempää jatkumoa. Kenties tästä johtuen haastatelluilla oli runsaasti sanottavaa instrumenteista ja siitä, millaisia niiden tulisi olla. Kehittämisen instrumenteilta odotetaan aineiston perusteella erikokoisten ja erityyppisten kaupunkien ja kaupunkiseutujen eroavaisuuksien nykyistä parempaa huomioimista. Esimerkiksi yliopistokaupungeilla nähtiin olevan varsin erilaiset lähtökohdat ja tarpeet kuin vaikkapa Porin tai Lahden kaltaisilla kaupunkiseuduilla.

Et kyllä joku ero tarvitaan varmaan et...tai pitää hyväksyy eri kategorioita tai erityyppisiä, et jos otetaan suuret yliopistokaupungit, varmaan voi olla jopa niin, et pääkaupunkiseutu on jossain mielessä omanlaisensa, sitten tulee nää Tampere, Oulu, Turku...jotain tän tyyppistä... (H2)

Osalla kaupunkiseuduista koettiin, että kasvusopimukset ja INKA tukevat instrumentteina parhaiten suurempia kaupunkiseutuja, joiden keskuskaupunkina on yliopistokaupunki. TEM:n koettiin hakuvaiheessa olleen kiinnostuneen lähinnä suurempien kaupunkiseutujen ehdotuksista, joita sitten muut kaupunkiseudut voisivat omilla hakemuksillaan kirittää. Haastetta voisi ratkoa erilaisilla, eri kokoluokan kaupunkiseuduille räätälöidyillä sopimusinstrumenteilla ja neuvottelumenttelyllä. Keskittyminen suurempiin kaupunkiseutuihin oli valtiolta tietoinen valinta ja sen myötä taloudellisia panoksia oli mahdollista kohdentaa selkeämmin ja suuremmassa mittakaavassa kansainväliseenkin kasvuun tähtääville aloitteille. Taloudelliset kannusteet muodostavat kuitenkin vain yhden osatekijän instrumenttien merkityksessä, eikä niiden roolia keskustelun ja tiedonvaihdon foorumina tulisi aliarvioida.

Myös eri ohjelmien, instrumenttien ja toimijoiden keskinäiselle roolittamiselle ja koordinoinnille nähtiin tarvetta. Valtion eri virastojen ja instrumenttien työkalupakki on kirjava sekoitus hyvin erilaisia työkaluja. Uudet sopimusmenettelyt joutuivat vielä hakemaan paikkansa osana kokonaisuutta ja siten myös osana paikallisia (innovaatio-)ekosysteemejä.

Mut ehkä se vaatis tota sitä, se on niinkun yks piirre joka nyt näyttää olevan et, kun jos taas innovaatiojärjestelmästä puhutaan, niin hivenen sitä raamittamista ja johtamista nyt sitten, että mikä on yliopisto, amk, Shok-yhtiöt, Tekes ja sit vaikka nyt INKA-ohjelma, niin miten sitä niinkun roolitetaan... (H2)

Kaupunkiseutujen toimijoiden toiveissa oli erityisesti INKA-ohjelman rakenteistumisen ohjaaminen eri alueilla kansallisesti siten, että eri teemojen ympärille tulisi muodostumaan

koordinoituja ja yhteen pelaavia kokonaisuuksia. Aineiston perusteella kaupunkiseutujen toimijoille oli selvää, että vähemmän kasvavat alueet, joilla tarvitaan enemmän tasoittavia tai kehitystä ylläpitäviä toimenpiteitä, vaativat omanlaisiaan ohjelmia tai rakenteita. Kasvu- ja kilpailukykylähtöisen sopimuspolitiikan sovittaminen vaikkapa rakennemuutosalueille ei ole helppoa.

Mikä aluekehittämisen instrumenteissa sitten on tärkeintä? Kehitysyhtiössä työskennelleen haastattelun mukaan kehittämistoiminnan ja sen ohjauksen tulisi olla yrityslähtöistä ja pohjata pitkälti muun muassa teollisuuden tarpeisiin. Myös tutkimusinstituutioilta vaaditaan liiketoimintalähtöisyyttä, jotta ne voisivat yhdessä yritysmaailman kanssa tuottaa toimivia innovaatioita. Tähän tarvitaan haastattelun mukaan luotsia tai eräänlaista prosessia ohjaavaa tahoa, joka kohtauttaa eri toimijoita ja luo pohjaa innovaatioiden synnylle. Toisin sanoen uudistusten onnistunut toimeenpano edellyttää, että prosessia ohjataan tai johdetaan riittävän vahvasti. Juuri johtaminen ja koordinaatio tai niiden puute mainittiin haastatteluissa usein OSKE:n suurimmaksi ongelmakohdaksi.

4.2.5. Instrumenttien taloudellinen merkitys

TEM:n edustajat korostivat kasvusopimus- ja INKA-valmistelun aikana toistuvasti, että instrumentit eivät ole rahanjakokoneita, vaan niiden kautta tullaan kohdentamaan vain siemenrahaa, jonka tehtävänä on toimia alkusysäyksenä muun muassa uusien innovaatioiden synnylle. Instrumenttien kautta jaossa olleet rahamäärät jäivät kokonaisuudessaan vaatimattomiksi esimerkiksi edeltävään OSKE-aikaan verrattuna. Instrumenttien pienenevä taloudellinen merkitys nähtiin kaupunkiseuduilla ongelmallisena, sillä aluetason kehittämistyöstä poistui muutoksen myötä merkittävästi resursseja. Toisaalta myös

instrumenttien moninainen rooli tunnistettiin laajalti ja niin kaupunkiseutujen kuin TEM:kin toimijat näkivät aluekehittämisen instrumenttien keskeisimmän arvon jossain muualla.

Hyvä esimerkki on kasvusopimus, ettei oo sentin senttiä varattu rahaa ja se on kaikille alusta alkaen selvä, siitä huolimatt et ollaan kasvusopimuskaupunkina ja päästään toteuttaan niitä tiettyjä tavoitteita, jotka on alueen kannalta merkittäviä, koska se pointti on nimenomaan se, että kaupunkiseudun valinnat tunnustetaan siellä valtion taholla ja valtion sektoriministeriöt ja eri virastot sitten omilla toimenpiteillään kykenee vahvistamaan niitä valintoja mitä alue tekee. Eli tää yhteisen tahdon löytäminen on paljon tärkeempi asia kun se raha. (H4)

Kaupunkiseutujen toimijoiden toiveissa kuitenkin oli, että solmittavilla sopimuksilla ohjattaisiin valtion muiden instrumenttien ja organisaatioiden kautta kulkevaa rahoitusta, jolloin nimellisesti sopimusinstrumenttien kautta ohjattavien rahamäärien nimellisarvo jäisi sivuseikaksi. Haastatteluaineisto tukee muutoinkin näkemystä siitä, että kehittämisen instrumenteilla on melko vähäinen itseisarvo. Instrumentit toimivat sen sijaan parhaimmillaan ikään kuin väylänä kohti yhteisten tavoitteiden muodostumista ja toteutumista. Instrumenttien suurin arvo muodostuu siis välillisesti.

Erään haastattelun mukaan aiemmista aluekehittämisen instrumenteista on puuttunut uusissa sopimusmenettelyissä vahvasti mukana ollut kasvun ja uuden yritystoiminnan rooli.

Mut et mikä olis se uus tapa tai se malli, tai miten voitais kokeilla erilaisia juttuja, et oikeesti oltas auttamassa niitä yrityksiä tässä rajapinnalla? Ja siihen mun mielestä INKA:ssa on kaikki mahdollisuudet, jos ja kun sitä ei hukata sit sellaseen älyttömään hohumiseen ja vaan siitä hankemaaailmasta puhumiseen - joka on siis se oleellisin osa kuitenkin - mut että miten me luodaan sitä verkkoa ja niinkun autetaan sitä ekosysteemiä oikeesti siten, miten meidän niinkun pitäis julkiselta puolelta tehdä, niin että pysytään sillä tontillamme, mutta osattas tuoda siihen uusia asioita. (H7)

4.2.6. Sopimukset instrumentteina

Miten sopimusinstrumentit sitten haastatteluaineiston perusteella näyttäytyivät suhteessa muihin, aiempiin menettelyihin? Aineistossa MAL-sopimukset nousevat vahvasti esiin esimerkkinä toimivasta sopimuksellisesta instrumentista. Sopimuksia kiitettiin niin kaupunkiseuduilla kuin TEM:ssäkin.

-- kyllä mä näen hyvänä tän niinkun MAL-sopimukset ja kasvusopimukset ja tän tyyppiset instrumentit. -- mä nään nää niinkun työkaluina siihen yhteisen tahtotilan hakemiseen, että miten tätä maata kehitetään ja miten nää niinkun eri...millasiks nää eri isot alueet, kasvukeskukset täällä muotoutuu, mikä on valtion rooli niissä, mikä on kuntien rooli ja miten tällaisia niinkun yhteisiä ratkaisuja etsitään? (H3)

MAL-sopimuksissakaan ei nähty olevan kyse sopimuksista tai instrumentista itsessään vaan sopimisen mallista ja prosessista – sopimuksellisuudesta. Sopimukset ovatkin työvälineitä

yhteistyön ja kumppanuuden rakentumisessa. Sopimusinstrumentin olemassaolo mahdollistaa dialogin valtion kanssa ja tuo osapuolet yhteiseen pöytään. Ilman sopimusmenettelyjä valtion eri ministeriöitä oli haastatteluaineiston perusteella ollut hankala saada samaan pöytään. Kasvusopimusten ja INKA:n myötä yhteisen tahtotilan rakentaminen valtion eri sektoriministeriöiden kesken saattaisikin olla asteen verran helpompaa – tai ainakin yhteistyön alusta olisi olemassa. Sopimusten sijaan kasvusopimuksissa olikin haastateltujen mielestä ennen kaikkea kyse neuvottelumenettelystä ja sen suomista mahdollisuuksista, joille sopimus luo ikään kuin puitteen. Tämä toki edellyttää sitä, että valtiolla ja kaupungeilla on keskenään jotain mielekästä neuvoteltavaa ja eri sektoriministeriöiden sekä kaupunkiseudun toimijoiden välinen luottamus ja sitoutuminen kyetään varmistamaan riittävällä tasolla.

TEM:ssä työskennelleen haastatellun mukaan kasvusopimuksen olennaisin vaikutus liittyi siihen, että sen kautta suunnataan muiden, rahoituksellisten instrumenttien suuntaa. Kyse oli siis eräänlaisesta strategia-asiakirjasta.

--tavallaan se idea, et me sovitaan siellä kasvusopparissa nää isot, keskeiset painopisteet ja sitten suunnataan rahoitusta sinne. Se liittyy niin kaupunkien rahoitukseen, kun sitte täältä niinku EU-ohjelmärahoitukseen ja näihin valtion apparaatteihin-- (H6)

Ministeriön mallissa kasvusopimukset tulivat täydentämään kokonaisuutta, johon kuuluivat myös innovaatiopolitiittisessa ohjauksessa käytetyt tulossopimukset. Ministeriön ja kaupunkiseutujen toimijoiden näkemykset näyttäytyvätkin haastatteluaineistossa melko yhtenäisinä: sopimukset nähtiin ensisijaisesti neuvottelun ja kumppanuuden foorumeina. Tämä

ei kuitenkaan tarkoita sitä, että osapuolet olisivat nähneet itse kumppanuuden samalla tavoin tai että muodostuva kumppanuus olisi tasa-arvoinen.

4.2.7. Montako kaupunkiseutua?

Kasvusopimusten piiriin haettiin alun perin kymmentä kaupunkiseutua. Haastatelluilla oli moninaisia näkemyksiä määrästä. Kaupunkiseutujen määrää kritisoitiin muun muassa liian rajatuksi ja menettelyä ulossulkevaksi. Toisaalta kaupunkiseuduilla ymmärrettiin, että strategisen vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää joukon rajaamista ja hakumenettelyssä syntyvää *aitoa kilpailua*. Haastatellun ministeriön edustajan mukaan kaupunkiseutuja ei saisi olla mukana ainakaan enempää.

Oikeestaan se on siinä, että meillä, toi kymmenenkin on aika iso määrä, jos katsoo niitä rajallisia resursseja mitä on. Sopimusmaailmassahan meillä on esimerkkinä MAL-aiesopimukset-- Tää kymmenkunta, noin suurin piirtein, niin tota, se on koko lailla niinkun äärirajoilla, että mikä se joukko voi olla. Että tota resurssit ei sitten vaan yksinkertaisesti riitä enempään. Mut se on tietysti, niinku aluetieteilijöiden piiristä kysyy, paljos Suomessa on oikeesti tällöisiä elinvoimasia tai potentiaalisia kasvukeskuksia, niin kai ne konsensusnäkökulmat menee siinä 5-10 tyyliin, se vois olla semmonen. Tai 1-10. -- Me oltais lähdetty vähän tiukemmastakin rajauksesta siinä virkamiesvalmistelussa, että ei oltas otettu näin isoo kakkua heti ens alkuun, mut aina siinä poliittiset paineet tietysti voittaa, että nyt se on se noin kymmenen ja se voi lipua sinne tusinan puolellekin tämä kymmenenkin-- (H6)

Haastatteluaineisto siis tukee ajatusta vahvasti poliittisesti ohjatusta rakenteesta, jossa alueiden määrää ei ole lopulta haluttu rajata asiantuntijatiedon ja virkamiesnäkemysten mukaiseksi vaan aluepoliittiset paineet olivat nostaneet mukaan kooltaan ja vaikutukseltaan pienempiä kaupunkiseutuja. Tämän voi vaikuttavuuden näkökulmasta nähdä muodostaneen suuren riskin vaikuttavuudelle, kun panokset jakautuisivat suuremmalle määrälle toimijoita. Riskinä oli myös teema- tai painotuspaletin levähtäminen niin moninaiseksi, että todelliset strategiset valinnat – mitä otetaan mukaan ja mikä jää ulkopuolelle – jäävät tekemättä.

Pääkaupunkiseutua ja Turun kaupunkiseutua ei valittu hakemusten perusteella mukaan INKA-ohjelmaan. Tämän nähtiin olevan haaste INKA:n painoarvon ja merkittävyyden kannalta, sillä niiden osuus valtakunnan tutkimuksen ja tuotekehityksen osuudesta on merkittävä. Toisaalta näiden katsotaan jättäytyneen ulkopuolelle melko vaatimattomilla hakemuksilla, sillä niiden – eritoten pääkaupunkiseudun – ei katsottu tarvitsevan INKA:n sisältämiä taloudellisia resursseja oman, vahvan ekosysteeminsä vuoksi. Pääkaupunkiseudun ja Turun kaupunkiseudun koettiin ottaneen mukana olonsa itsestäänselvyytenä, jolloin hakuun ei oltu panostettu samassa määrin kuin toisilla kaupunkiseuduilla. Eräs haastateltu kiitti TEM:iä siitä, että se vaati kaupunkiseuduilta tasokkaita ja aidosti uudistavia hakemuksia, jolloin syntyi myös kilpailua. Valinta vahvisti toimijoiden uskoa siitä, että valtio aidosti kilpailutti kaupunkiseutuja ja niiden ehdotuksia keskenään uusien avauksien löytämiseksi. Vaikuttavuuden kannalta ratkaisu näyttäytyy haastatteluaineiston valossa oikeansuuntaiselta kehitykseltä. Mukaan tosin valikoitui tästä huolimatta arvioiden perusteella laaja ja kunnianhimon tasoltaan vaihteleva kaupunkiseutujen joukko, eikä takeita vaikuttavien uudistusten aikaansaamisesta tällä joukolla ollut.

Kyllähän niiden molempien tietyllä tapaa sivuun jäänti, kyllä se yllätys oli. Niinku yllätys oli sekin, että tää oli...et koko oikeestaan prosessin ajan puhuttiin

semmosesta noin kymmenestä toimijasta ja nyt mentiin sit viiteen, että...ja sit kun siihen lisätään se, et nyt on...no se on tosi ristiriitasta tietoo...et sitten on puhuttu että kumppanuuksia ei voisi olla kun yks ja jotkut sanoo, et he on saanu ihan selkeesti tän ohjeen. (H2)

Se on kova juttu, et metropolialue jäi ulkopuolelle. (H8)

Eräs haastateltu kiitti ratkaisua jatkaa neuvotteluita niiden kaupunkiseutujen kanssa, joilla oli eniten halua neuvotella ja olla mukana. Tällä haastateltu viittasi myös pääkaupunkiseudun ja Turun kaupunkiseudun jäämiseen neuvotteluja vetävien kaupunkiseutujen ulkopuolelle.

Mun mielestä se oli rohkea ratkaisu, hieno ratkaisu, tosi niinku innovatiivinen jo siitä, et menkää keskustelemaan, jos halutte olla mukana. Joku Helsinki ja Turku sanoo, et ei me mennä keskustelemaan. No älkää menkö sitten. Et mää pidän sitä siinäkin mielessä niinku ylhäältä hyvin ohjattuna, enkä yhtään niinkun käskytettynä. (H1)

Kuten todettua, on koko maan tasapuolisella kehittämisellä, panosten tasapäisellä jakamisella ja hyvinvointieroja tasaavalla aluepolitiikalla Suomessa pitkät perinteet. Tämä näkyy myös haastatteluaineistossa, josta nousee esiin useita viitteitä siitä, että kymmenen tai harvemman kaupunkiseudun kehittämisen malli koettiin voimakkaasti keskittävänä. Onko kymmenen kasvupanosten kohteeksi valittavaa kaupunkiseutua sitten paljon vai vähän? Jos kaikki tai lähes

kaikki Suomen kaupunkiseudut pääsevät hakumenettelyn kautta mukaan ilman todellisen kilpailun synnyttämistä, syntyykö todella uusia avauksia ja vaikuttavaa uudistumista? Kymmenen kaupunkiseudun rajausta voi toisaalta Suomen oloissa synnyttää vaikutelman, että moni pääsee mukaan, mutta joitakin jätetään ulkopuolelle. Tarkka mukaanotettavien kaupunkiseutujen määrä syntyikin haastattelujen perusteella poliittisen ohjauksen myötä

TEM:n valitsema kymmenen kaupunkiseudun malli herätti kysymyksen siitä, oliko kaikilla kaupunkiseuduilla aito mahdollisuus päästä mukaan, jos ne olisivat tehneet hyviä uudistavia ja kasvua luovia esityksiä. Vai oliko kyse jonkinlaisesta näennäiskilpailusta, jossa tutut toimijat valittaisiin lopulta mukaan? Tätä ajatusta vasten kymmenen kaupunkiseutua on jo suuri lukumäärä. Saataisiinko aikaan parempia tuloksia, jos synnytetäisiin aitoa kilpailua ja mukaan hyväksyttäisiin vain muutamia kaupunkiseutuja? Haastatteluissa nousi esille vahvasti myös kaupunkiseutujen toimijoiden ja valtion välinen luottamus pula, eli mukaan valittavien kaupunkiseutujen lukumäärästä riippumatta osa toimijoista ei kokenut kilpailun olleen todellista, vaan pelkona oli samojen, suurempien kaupunkiseutujen suosiminen uudistumisen ja kasvun luomisen kriteereistä riippumatta. Kaupunkiseutujen määrän rajaaminen koettiin osalla kaupunkiseuduista siten, että ne heitettiin suoraan ulos valtion panosten jaon piiristä. Olennainen tekijä onkin kilpailu ja siihen liittyvä valinta. Mikä taho voisi valita menettelyihin mukaan pääsevät kaupunkiseudut ja millä kriteereillä? Jos kilpailu olisi ollut aitoa ja valinta läpinäkyvää sekä tasapuoliseksi koettua, olisi kaupunkiseutujen esitysten laatu ja sitä kautta myös instrumenttien vaikuttavuus voinut nousta korkeammaksi.

4.2.8. Koordinaattorin rooli on keskeinen

Haastatellut esittivät erilaisia näkemyksiä siitä, miten ja minkä tahon toimesta sopimuksellisia menettelyitä tulisi johtaa ja koordinoita. Valtion innovaatio- ja tutkimuskeskus Tekesin rooli jakoi

haastateltuja: toiset toivoivat Tekesiä erityisesti INKA:n ruoriin, osa taas näki Tekesin mahdollisessa koordinaattiroolissa ongelmia.

-- jonkun se [kansallinen koordinoija] tarvis olla ja sen tarvis perustua sitte jonkunlaiseen asiantuntemukseen. -- Ja sit kun heillä on kuitenkin kansallinen organisaatio, niin sieltä myös saa...ainahan nyt kaikessa tommosessa voidaan nähdä Helsinki-keskeisyyden vaarat ja kaikki, mut mun mielestä Tekes on tehny semmosta niinkun ihan hyvää perustyötä niinkun siinä, et mitenkä sitten Suomen alueita tyypittelee, et missä on jonkun teollisuuden niinkun painopisteet ja tämmöset, niin ei niiss ny kauheesti oo...emmääny osaa niistä kauheesti kiukutella. (H2)

Eräs haastateltu mainitsi Tekesin sopivan koordinoijan rooliin siitä yksinkertaisesta syystä, että se on kokenut toimija ja koordinoi useita muita kehittämisen ja innovaatiopolitiikan instrumentteja. Näin Tekesin kautta saataisiin synnytettyä jonkinasteinen suurempi, eri instrumenttien kokonaisuus.

-- siinähan on hyvä puoli se, että siinä on sitten Tekes:n koko rahapaletti käytössä niihin juttuihin, jotka on niiden mielestä fiksua tehdä. Mutta tota Tekesissä on ollu tämmönen rakenteellinen, perinteinen, homma, jopa viha aluekehittämistä kohtaan. Ja ne sanoo, et ne ei tee sitä, mut kuitenkin niiden rahoitusjakauma menee suunnilleen bruttokansantuotteen suhteessa niinkun maakunnittain. (H3)

TEM:n edustajan näkökulmasta juuri Tekesin toiminnan ja rahoituksen laajuus oli ratkaisun ydin. INKA:an sidottu siemenraha saisi rinnalleen eri Tekesin rahoitusinstrumentit, jolloin kokonaisuuden kautta jaossa olevat tuet moninkertaistuisivat. Tällä olisi luonnollisesti merkitystä myös INKA:n strategisen vaikuttavuuden näkökulmasta.

--kansallisessa päässä on merkittävä muutos on se, että tulevaa INKA:a hallinnoi Tekes. Sehän on iso, iso muutos. -- Ne saa kytkettyä nää Tekesin instrumentit nyt tähän uuteen ohjelmaan ja se on se iso juttu kanssa. Et sieltähän tulee sitten kanssa, eihän se INKA-perusrahoitus, se on se 10 miljoonaa per vuosi, suurin piirtein niinku OSKE-tasoa, mut tota Tekesin sadat miljoonat, en nyt edes muista paljonko sen budjetti on, mutta kuitenkin nyt puhutaan ihan eri summista. Ne kun saadaan kytkettyä tähän ohjelmaan, niin se onkin sit koko lailla toisenlainen vipuvarsi--. (H6)

Kaupunkiseuduilla Tekes koettiin Helsinki- ja pääkaupunkiseutukeskeisenä toimijana, joka suhtautuu muihin alueisiin ja kaupunkiseutuihin yliolkkaisesti. Tämän vuoksi sitä ei myöskään varauksetta toivotettu tervetulleeksi koordinoimaan aluekehittämisen tai innovaatiopolitiikan kokonaisuutta tai uusia sopimuksellisia menettelyjä.

-- Tekesin rahoista menee yli puolet Helsinkiin ja yritysten panos Helsingissä on alle puolet. Kaikkialla muualla maassa se on niinkun...yritykset panostaa enemmän kun Tekes, eli julkinen sektori. (H3)

Tekes-vetoisessa mallissa nähtiin riskinä myös se, että INKA:n teemoittainen johtaminen saattaa jäädä liian vähäiseksi ja koordinoituvastuu turhan yritys vetoiseksi ja yksittäisten hankkeiden vastuulle. Näin riskinä olisi strategisuuden liudentuminen ja kohti erilaisia tavoitteita suuntaavaat yksittäiset projektit. Toisin sanoen Tekesin ei uskottu kykenevän johtamaan INKA:n teemakokonaisuuksia tai niiden koordinoitua kaupunkiseutujen tasolla. Tekes on profiloitunut voimakkaasti nimenomaan yksittäisten hankkeiden kautta toimivana tahona.

-- hieman huolestuneena oon kuunnellu näitä keskusteluita siitä, että hanke hankkeen perään ja et hankkeet tekee ja siellä sitten löytyy se mahdollinen pieni koordinaatio, jos on--. (H7)

Eräs haastateltu nosti Tekesin kaupunkiseutujen näkökulmasta parhaaksi mahdolliseksi kansallisen tason keskustelukumppaniksi. Keskeisimpänä perusteena esiin nousi valtionhallinnon, eli eri ministeriöiden, rakenteen hajautuneisuus. Tekes voisi siis toimia muita tahoja paremmin sektorirajat ylittävänä koordinoijana, joka loisi siltoja eri ministeriöiden ja virastojen välille ja tuo niitä yhteiseen neuvottelupöytään.

[...] yksikään ministeriö ei mun mielestä kulje täysin samaan suuntaan, vaan joku tarkastelee sitä sieltä omasta hallinnonalan putkesta ja...et me tarvitaan Tekesin ja THL:n tai vastaavan kaltaisia organisaatioita siihen, että ne pystyy siellä niinkun valtion sisällä niputtamaan asiat isommiksi kokonaisuuksiksi ja Tekesin mukaantulo on erittäin terve ilmiö siinä mielessä, et heille INKA on yksi ohjelma, yksi instrumentti muiden joukossa. Siellä on fiksu kaupunkii, siellä on

rakennerahastoresurssi ja montaa muuta. -- Se on ehdoton edellytys sille, et jos alueet on virtaviivaistanu toiminnot, et siellä valtion päässä on joku taho, joka ottaa niinku suuremman vastuun tñ kokonaisuuden eteenpäin viemisestä ja on vaikee kuvitella parempaa tahoo kun Tekes tässä tilanteessa. (H4)

4.2.9. Kohti kaupunkiseutusopimusta

Kasvusopimukset ja INKA olivat yksittäisiä instrumentteja, joilla Kataisen hallitus täydensi aluekehittämisen sekä kaupunki- ja innovaatiopolitiikan ekosysteemiä. Ne synnytettiin maailmaan, joka rakentui jo valmiiksi useiden erilaisten globaalin tason, kansallisen tason ja paikallistason politiikkojen, strategioiden, ohjelmien, sopimusten, kumppanuuksien, toimintamallien ja toimintojen ympärille. Sopimusmenettelyille asetettujen tavoitteiden täyttymisen näkökulmasta onkin olennaista, millaisen paikan ne löytävät ekosysteemistä ja millaiseksi niiden suhde muihin menettelyihin ja eri toimijoihin muodostuu. Kasvusopimusten ja INKA:n välille luotiin vahvoja kytköksiä niin valtakunnallisella tasolla kuin kaupunkiseututason valmistelutyössäkin. Haastatteluaineisto antaa viitteitä siitä, että toiveissa oli jonkinlainen koko erinäisten toimien ja instrumenttien ekosysteemiä yhteen nivova sopimusjärjestely. Vielä kasvusopimukset ja INKA eivät tällaista muodostaneet, mutta ne nähtiin ensiaskeleena tähän suuntaan niin valtionhallinnossa kuin kaupunkiseututasollakin.

Eräs haastateltu painotti, että kasvusopimusten ja INKA:n tulisikin olla vain välivaihe, ensimmäinen kehitysversio, matkalla kohti entistä holistisempaa, kaupunkiseutuvetoista sopimusjärjestelmää.

-- se seuraava vaihe, mä näkisin, on nimenomaan näitten [ensimmäinen kasvusopimushaku] kokemusten jälkeen niputtaa, rakentaa tämmönen niin sanottu kaupunkiseutusopimus, jonka sisällä on MAL-elementit, sosiaaliseen eheyteen liittyvät elementit ja INKA-elementit. Se kaupunkiseutusopimus, tai millä nimellä sitä tullaanki kutsumaan, ni se sitoo kaikki nämä yksittäiset sopimusjärjestelyt niinku yhdeksi. Ja se on todella merkittävä ja iso askel. (H4)

Kaupunkiseutusopimus voisi muodostaa eräänlaisen sopimusten sateenvarjon, jonka alle koottaisiin kaikki valtion ja kaupunkiseutujen väliset kumppanuudet ja niitä ohjaavat menettelyt. Näin valtio ja kaupunkiseudut sopisivat yhdessä aluekehittämisen yhteisestä strategiasta ja muista kumppanuuksista yhdellä kattavalla sopimuksella, jonka alle koottaisiin muut, tarkemmin tiettyä asiakokonaisuutta käsittelevät sopimukset ja instrumentit. Haastateltu näki tämän kehityksen oikeansuuntaisena ja toivottavana.

--toivomus on, että seuraavalla kierroksella tai seuraavalla hallitusohjelmakaudella niin kyetään tekemään tällänen sateenvarjomainen kaupunkiseutusopimus, joka kokoaa yhteen kaikki nämä sopimukselliset elementit ja rakentaa vahvan tälläsen yhteistyöhön perustuvan (välineen) alueen valintojen ja valtion toimijoiden ja valtion rahoitusvälineiden välille. Eli tämmönen vahva, sitova, sateenvarjosopimus, jonka merkityksen kaikki toimijat aluetasolla ja valtion tasolla tunnistaa. Ehkä enemmän sitouttavaa elementtiä vielä, se on mun toive. (H4)

Kaupunkiseutujen toimijat toivoivat valtiolta mahdollisimman kokonaisvaltaista mallia ja sateenvarjomainen, eri sektorit ja sopimusjärjestelyt alleen kattava "sopimusten sopimus" nähtiin mahdollisena etenemismallina, joka vahvistaisi kaupunkiseutujen ja valtion kumppanuutta laajalla rintamalla. Näin valtion ja kaupunkiseutujen välistä vastuunjakoa voitaisiin myös toteuttaa perinteistä lainsäädäntöohjausta joustavammalla tavalla. Vastaavan kaltaista holistisempaa, kaupunkiseudun kokonaisuuden kattavaa sopimusjärjestelyä, yhdyskuntasopimusta, ehdottavat myös Vakkuri, Karppi ja Sankala artikkelissaan, joka on julkaistu osana JULMA-hankkeen loppuraporttia vuonna 2016. Esitetyssä yhdyskuntasopimuksessa kaupunkiseudun yhdyskuntakehityksestä sovittaisiin MAL-sopimusta laajemmin, kattaen myös palvelut ja palvelutuotannon taloudenpidon. Yhdyskuntasopimukseen esitetään mukaan kuntien lisäksi laajasti myös muita toimijoita. (Puustinen, Mäntysalo & Karppi (toim.) 2016, 59–60.)

Kokonaisvaltainen sopimusjärjestely – kaupunkiseutu- tai yhdyskuntasopimus – olisi syntyessään merkittävä uudistus ja toisi muassaan mahdollisesti myös muutoksia valtion ja kaupunkiseutujen väliseen valta-asetelmaan. Istuisiko kaupunkiseutusopimuksessa kuskin paikalla valtio vai kaupunkiseutu? Haastatteluaineiston perusteella kaupunkiseutujen toimijat kokivat kaikki entiset ja nykyiset ohjelma- ja sopimusjärjestelyt kaikesta huolimatta valtiolähtöisinä. Kaupunkiseuduilla oli, varsin luonnollisesti, halua murtaa tätä ajattelua ja tavoitteena pyrkiä tilanteeseen, jossa ne pääsisivät määrittelemään kehityksen suuntaa omaehtoisemmin siten, että valtio olisi mukana lähinnä näitä toimia tukemassa, kumppanin roolissa. Ei ole kuitenkaan lainkaan sanottua, että kokonaisvaltaisempi sopimusjärjestelmä veisi tilannetta tähän suuntaan. Erilaiset kehittämisen menettelyt, kuten kasvusopimukset ja INKA, luovat puitteen toimijoiden tai hallinnon tasojen väliselle suhteelle. Tämän suhteen tarkempi muotoutuminen on kuitenkin riippuvainen poliittisesta ohjauksesta, eli puitteen muuttuminen

ei itsessään takaa heilahdusta valta-asetelmissa. Kattavammalla sopimusinstrumentilla voitaisiin kenties myös lieventää valtionhallinnon siiloutuneisuuden haittavaikutuksia, kun sateenvarjosopimuksella hallittaisiin sektorirajat ylittävästi kokonaisuutta.

Eräs haastateltu kiinnitti huomiota siihen, että sopimukselliset menettelyt ja aiesopimukset ovat jo todistaneet voimansa valtion ja kaupunkiseutujen välisessä yhteistyössä MAL-sopimusten myötä.

-- ilmeisesti se MAL toimii, on toiminu ainakin jotakuinkin ihan ok, mä oon ymmärtäny. (H7)

Haastateltu ministeriön edustaja vahvisti kasvusopimuksilla ja MAL-sopimuksilla pyrittävän jatkossa yhteen, yhteiseen sopimusinstrumenttiin. Näin valtion ja kaupunkiseutujen välille syntyisi aiesopimukseen pohjautuva, strategisen kumppanuuden malli. Kasvusopimukset, MAL-sopimukset ja INKA olikin määrää yhdistää yhteiseksi kokonaisuudeksi seuraavasta sopimuskaudesta (2015-) alkaen.

--tämmönen niinkun sopimuskoplausajatus siinä oli, koska on pohdittu myös sitä, et miks ne on niinkun erikseen ne MAL-aiesopimukset ja kasvusopimukset. Mut ne meni vähän eri junissa sitten, valmistelujunissa tavallaan eteenpäin... (H6)

Tämä tavoite ei kuitenkaan sellaisenaan toteutunut suunnitelmien muututtua Sipilän hallituksen noustessa valtaan keväällä 2015. Sipilän hallitus tavoitteli maakuntahallintoon pohjautuvaa

mallia, eikä aiemmin kaavailtua valtion ja kaupunkiseutujen sopimuspohjaisen kumppanuuden laajentamista enää edistetty entiseen tapaan.

MAL-sopimusjärjestelyn osalta huomionarvoista on, että se on kestänyt hallituskausien ja -pohjien vaihtelut ja luonut jatkumoa yhdyskuntarakenteen sopimuspohjaiseen kehittämiseen kaupunkiseuduilla. Tämä on omiaan vahvistamaan uskoa myös kestävä rakenteen löytämiseen entistä laaja-alaisemmalle sopimuskokonaisuudelle jossakin vaiheessa. MAL-sopimusta sivuttiin haastatteluissa useasti ja sitä pidettiin kokonaisuudessaan onnistuneena menettelynä. Haastatellut kaupunkiseutujen toimijat toisaalta myös epäilivät valtion kyvykkyyttä luoda laaja-alaisempi sopimusmenettely.

Uskaltaako valtio niitäkään tuoda tähän tiskiön on mielenkiintoista ja kytkeyt MAL-sopimukseen, kuinka tiukasti ne uskalletaan tehdä, et ja mitä haetaan, niin tää on niinkun mielenkiintosta. (H3)

Ajatus kokonaisvaltaisemmasta kaupunkiseutusopimuksesta kytkeytyy tiiviisti keskusteluun valtion ministeriö- ja virastorakenteen uudistamisesta ja valtion oman organisaation

siiloutuneisuuden purkamisesta. Pääministeri Kataisen hallitus asetti KEHU-komitean pohtimaan valtioneuvoston toiminnan yhtenäistämistä¹. Eräs KEHU-komitean käsittelemistä kokonaisuuksista oli valtioneuvoston rakenteen muuttaminen yhdeksi virastoksi, toisin sanoen ministeriöiden hallinnollinen yhdistäminen. Ajatuksena oli, että hieman Ruotsin valtioneuvoston rakennetta mukailevalla mallilla valtioneuvoston yhtenäisyys ja eri sektorien välinen yhteistyö parantuisivat. Kaupunkiseutujen kannalta mallin etuna olisi aiempaa yhtenäisemmin toimiva sopimuskumppani, joka mahdollisesti kykenisi neuvottelemaan kaupunkiseutujen kanssa entistä kokonaisvaltaisemmasta sopimusjärjestelystä. Myöhemmin myös Sipilän hallituksen pöydällä käynyt uudistus ei ole kuitenkaan tähän mennessä edennyt, vaikka itse ajatuksen vastaanotto on ollut poliittisella kentällä varsin lämmin. (Virtanen, Uusikylä, Jalava, Tiihonen, Laitinen & Noro 2016, 1.)

¹KEHU-komitea ja yhtenäinen valtioneuvosto. Kataisen hallitus asetti KEHU-komitean selvittämään mahdollisuuksia yhtenäistää valtioneuvoston toimintaa. Eräs keskeisimmistä selvitettävistä kokonaisuuksista oli valtioneuvoston hallintorakenteen uudistaminen. Tämä kysymys jäi kuitenkin komiteatyön jäljiltä auki. Joitakin pienempiä uudistuksia selvitystyön pohjalta kuitenkin toteutettiin, kuten vuonna 2015 työnsä aloittaneen valtioneuvoston yhteisen hallintoyksikön perustaminen. Yksikkö vastaa valtioneuvoston ja kaikkien ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Selvitystyö jatkoi myös Sipilän hallituksen kaudella silloisen kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen nimittämän KEHU-työryhmän toimesta. Työryhmän tehtävänanto oli varsin samankaltainen kuin sitä edeltäneen komitean: yhtenäisen valtioneuvoston mahdollisuuksien ja vaikutusten selvittäminen. Näistä selvitystöistä huolimatta merkittävämpiä rakenteellisia uudistuksia saadaan vielä odottaa. (Virtanen, Uusikylä, Jalava, Tiihonen, Laitinen & Noro 2016, 1, 151-155.) Selvitystyötä jatkaa osaltaan myös 2019 aloittanut Sanna Marinin hallitus (ks. Valtioneuvoston kanslia 2019, 137-139).

Ministeriön edustaja näki kokonaisvaltaisen sopimuksen kaupunkiseutujen näkökulmasta katsottuna malliksi, jolla voitaisiin lieventää valtionhallinnon siiloutuneisuuden mukanaan tuomia haasteita. Tämän on kuitenkin vaikea nähdä toteutuvan yksinään kasvusopimusten avulla nykyisen, hyvin sektoroituneen ministeriörakenteen vuoksi. Nykyisessä rakenteessa valtionhallinnon puolesta käytännössä ainoana sektorirajat ylittävänä neuvottelijana voisi toimia valtiovarainministeriö. Tämäkin ratkaisu tosin edellyttäisi kaiken kehittämistoiminnan tiukkaa alistamista VM:n julkisen talouden kokonaisohjauksen alle. Tähän on tuskin poliittisilla toimijoilla halua – valtion sektoriministeriöiden virkamiehistä puhumattakaan. Haastatteluaineiston perusteella myös kaupunkiseutujen toimijat vierastivat VM:n vallan kasvattamista. Näin ollen kokonaisvaltaisemman kaupunkisopimuksen tai yhdyskuntasopimuksen aikaansaaminen edellyttäisi jonkinasteisia rakenteellisia muutoksia ja uudistuksia valtionhallinnossa.

Et parhaimmillaan, jos sieltä kaupungin silmälaseilla tätä kuvioo kattoo, niin parhaimmillaan tää vois olla sellanen tilanne, että kaupunki pääsee neuvottelemaan valtion toimijoitten kanssa, jossa samassa pöydässä puhutaan innovaatiopolitiikasta, korkeakoulupolitiikasta, asuntopolitiikasta, elinkeinojen kehittämisestä, asumisohjelmasta ja mistä vielä muusta. Samassa pöydässä niinkun suht koht integroidusti kuitenkin. (H5)

4.2.10. Lisääntyvä sopimuksellisuus ja strateginen kumppanuus

Yksi tämän tutkimuksen keskeisimpiä tavoitteita on selvittää, miten suuresta muutoksesta sopimuksellisten menettelyiden esiinmarssissa on kyse ja voidaanko sen katsoa kytkeytyvän aluekehittämisen paradigmanmuutokseen. Aineiston perusteella kaupunkiseutujen toimijat tunnistivat sopimuksellisuuden olemassa olon ilmiönä, ja sen myös koettiin lisääntyneen tai

vallanneen alaa ohjelmaperusteiselta kehittämiseltä. Toisenlaisiakin näkemyksiä kuitenkin esitettiin. Eräs haastateltu totesi sopimuksellisuuden näkyvän ainakin toistaiseksi vain yksittäisissä sopimusmenettelyissä laajemman ilmiön sijaan.

"Mä en nyt tunnista [sopimuksellisuuden lisääntymistä] kauheen laajasti" (H2)

Toisaalta haastateltu löysi tuoreen esimerkin uudesta sopimus pohjaisesta ratkaisusta kaupunkiseudullaan.

"Joo ja kyllähän me tehtiin esimerkiks juur tässä niin tota, toss Porin seudulla niin tehtiin tki-toiminnan yhteistyösopimus, yliopistokeskus, AMK ja Prizztech." (H2)

Haastatteluaineiston perusteella siilo- ja sektorirajojen yli oli siis paikoittain päästy kaupunkiseututasolla. Toimiva sopimusrakenne kaupunkiseutujen ja valtion välillä edellyttäisi kuitenkin vastaavaa, toimivaa siilorajat ylittävää yhteistyötä molemmilla osapuolilla, siis myös valtion päässä pöytää. Toistaiseksi eväät tähän ovat olleet varsin rajalliset sektoroituneen ministeriö- ja virastorakenteen vuoksi. Kysymyksiä toki herättää myös kaupunkiseututason poikkihallinnollisen ja organisaatiorajat ylittävän yhteistyön kokonaisvaltaisuus ja yhteistyön syvyys eli se, onko kaupunkiseudun toimijoiden välillä kyse aidosta strategisesta kumppanuudesta kauniiden puheiden sijaan.

Eräs haastateltu totesi ohjelmallista kehittämistä nopeamman aikajänteen ja reaktioita vaativan kehittämistyön tarpeen lisääntyneen. Tähän oli haastatellun mukaan vastattu toimijoiden

välisellä vuoropuhelulla ja neuvotteluilla. Sopimuksellisuus ja sopimukselliset menettelyt näyttäytyvät tätä vasten orgaanisena vastauksena ja reaktiona toimintaympäristön muutokseen. Eräs haastateltu muistutti tosin, että sopimus pohjaisen yhteistyön lisääminen oli kirjattu jo hallitusohjelmaan.

Hallitusohjelmassahan lukee, että valtio lisää sopimus pohjasta yhteistyötä, lukeeks siellä kaupunkiseutujen vai suurten kaupunkien, kanssa. Sitten et onks se lisääntynyt vai ei, niin ainakin valtion suunnasta se on lisääntynyt--. (H3)

Erään haastatellun mielestä valtio oli lisännyt sopimuksellisuutta, mikä oli osaltaan kannustanut luomaan samatapaista järjestelyjä ja sopimusrakenteita myös kaupunkiseututasolla. Tämä kertoo sopimuksellisuuden rakentumisesta ilmiönä ja jonkinasteisena trendinä useiden itsenäisten toimijoiden ottaessa erilaisia sopimusjärjestelyitä käyttöön.

Et mä pidän, et se menettely on hyvä ja sitten kun täälläkin varmasti osin on se valtio niinkun alottanu sen sopimuksellisten menettelyjen viljelemisen, INKA ja kasvusopimus ja niin edelleen, kaikkee muuta, nii se on aiheuttanu -- sen, että meidän alueella sopimuksellisia menettelyjä sit muitakin. (H1)

Erään haastatellun mukaan olennaista uusien sopimusmenettelyiden onnistumisen ja myös alueellisen kehittämisen paradigman muutoksen toteutumisen kannalta on eri rahoittajatahojen ja rahoitusvälineiden nivominen yhteen. Tämä tarkoittaisi muun muassa erilaisten teknologia- ja kehitysohjelmien siirtämistä sopimusmenettelyissä sovittujen strategisten painopistealueiden

taakse. Tällä olisi suuri merkitys sopimusmenettelyiden vaikuttavuuden kannalta, kun valtion eri ohjelmien strategiset panostukset tukisivat samansuuntaisia tavoitteita. Kyseessä olisi kuitenkin varsin mittava reformi, josta olisi vaikeaa löytää – ainakaan toistaiseksi – poliittista yksimielisyyttä. Lisäksi tämänkin esteenä olisi valtionhallinnon siiloutunut rakenne. Tämän suuntaisia kehityskulkuja oli kuitenkin aineiston perusteella havaittavissa, joten vähittäistä siirtymää voi sanoa olevan tapahtumassa. Eräs keskeinen kysymys tämän kaltaisessa uudistuksessa on myös se, kuka päättää ja vastaa kokonaisuuden koordinoinnista.

Eräs haastateltu huomautti, että pelkän sopimusinstrumentin käyttöönotto ei välttämättä vielä lisää sopimuksellisuutta tai kumppanuutta valtion ja kaupunkiseutujen välillä – aidosti kaksipuolinen neuvotteluasetelma on vaatimus muutokselle.

--et siirrytäänkö tässä ihan oikeesti siihen neuvotteluperustaiseen, sopimusperustaiseen ja kuullaanko tässä niinkun, siinä neuvottelussa tietysti pitää kuulla toisia ja saadaanko tästä pikkuhiljaa joku uudenlainen malli, niin että vaikka se neuvotteleva osapuoli on valtio, niin se ei oo valtiojohteista toimintaa. (H7)

Toinen haastateltu piti kasvusopimuksissa ja INKA:ssa olennaisena sitä, että ne eivät olleet ohjelmia, instituutioita tai organisaatioita vaan kumppanuusperusteisia järjestelyitä, joissa kehittämisen tavoitteista ja suunnasta sovitaan yhdessä. Sopimuksen hän näki kantavan yksittäisiä ohjelmakausia pidemmälle. Suunta olisi siis kohti jonkinasteista strategista kumppanuutta.

Ohjelma on sellanen, et ohjelma alkaa ja ohjelma loppuu. (H1)

Erään haastatellun mielestä sopimuksellisissa instrumenteissa onkin olennaisinta velvoite hakea kumppaneita, joiden kanssa voitaisiin edistää yhteisiä strategisia päämääriä. Näin valtio ohjaa kaupunkiseutuja hakemaan keskinäisen yhteistyön kautta suurempia ja yhtenäisiä strategisia kokonaisuuksia.

INKA on kuitenkin elementtinä pieni. Ihan tosi pieni. Enemmänkin tässä on kysymys, et löydetään taas...mä pidän INKA:n hyvänä puolena sitä, et TEM pakottaa tietyllä lailla etsiin nyt niitä kumppaneita. Kun viidelle on annettu (hyväksyntä mukaan INKA-ohjelmaan), sit sen jälkeen muut alkaa neuvotteleen. Sun on pakko alkaa tekeen yhteistyötä. Alueiden ja kaupunkiseutujen on pakko alkaa tekeen yhteistyötä, se on hyvä asia tässä. (H1)

Eräs haastateltu koki sopimusperustaisen kehittämisen ja yhteistyön lisääntyneen alueellaan laajalla rintamalla. Hänen mukaansa kyse ei olelut vain trendi-ilmiöstä tai samojen vanhojen menettelyiden uudelleen nimeämisestä vaan siitä, että senhetkisiin haasteisiin kyettiin vastaamaan parhaiten sopimusten ja kumppanuuksien avulla. Toimintaympäristöstä oli kummunnut tarve uudennlaiselle, kumppanuuteen ja sopimiseen pohjaavalle mallille.

On se sillai, kyll se meidän alueella niinkun on lisääntynyt, et me keskustellaan mahdollisuuksista ja me halutaan ehkä niinkun...me halutaan laittaa paperille, mä käyttäsin nimenomaan sanaa yhteistyön tahdonilmaisu. Sit kun sopimuksessa

taas on, on rahallisii sopimuksii jne., mut on niinkun lisääntyny semmonen halu siihen yhteiseen tahdonilmasuun paperimuodossa. Ja sitä ennen jollakin menettelyllä niinkun keskustella niist asioista. Kyllä se on selkeesti lisääntyny. [...]Ja Kumppanuus samalla. Koska ne, joiden kans sä teet sen sopimuksellisen menettelyn ja laitetaan nimet alle, niin kyllähän se on samalla, niistä tulee sun strategisia kumppaneita. (H1)

Haastateltu TEM:n edustaja näki juuri strategisen kumppanuuden oikean suuntaisena tavoitteena. Tämä kehitys on tarpeen niin kaupunkiseutujen kuin valtionhallinnonkin tasolla. Osin kyse on asennemuutoksesta eli kyvystä nähdä muut toimijat potentiaalisina strategisina kumppaneina.

-- se on varmasti se, mikä se ois niinku ideaalitalanteessa, parhaimmillaan pääsis olemaan se tilanne ja ei sitä nyt varmaan vielä voi toteutuneen allekirjottaa kaikkien, koko valtion osalta. Että on varmaan aika erilaisia niinku näkemyksiä valtion eri ministeriöissä ja muualla, että onko ne kaupungit heille niinkun todellisia strategisia kumppaneita. (H5)

Eräs haastateltu näki neuvottelumenettelyn osoittaneen voimansa sopimuksellisten menettelyjen valmistelussa ministeriöiden ja alueiden kanssa käydyissä neuvonpidoissa ja tarkastuskierroksilla. Hän nostikin juuri neuvottelut ja niiden keskeisen roolin menettelyissä esiin. Hänen mukaansa neuvottelut muodostavat uusien sopimusinstrumenttien ytimen ja ovat itse sopimusperustaisuutta tärkeämpi ominaisuus. Neuvottelemalla osapuolet voivat etsiä yhteistä tahtotilaa ja strategista suuntaa.

Kyllä. Se jumppaus tuli sieltä niinkun ministeriön puolelta. Siinä keskustelussa se valkeni meille, et pitää niinku keskittyä johonkin tiettyyn. (H1)

Haastateltu ministeriön edustaja näki siirtymän kohti sopimuksellisuutta olleen kiistatta käynnissä. Hänen mielestään oli perusteita sanoa aluekehittämisen paradigman olevan Suomessa ja kansainvälisestikin muuttumassa.

Kyll mää uskon, et tähän suuntaan mennään pikkuhiljaa. -- mää luulen, että myöskin maakunnissa on jo väsyttävä siihen, tähän virallisen järjestelmän vaatimiin asiakirjoihin ja koko siihen niinkun, koko tähän suunnittelujärjestelmään, siihen koneeseen mikä tuottaa niitä asiakirjoja. Et kyll sielläkin varmaan nähdään, että tällaiset joustavammat järjestelyt olis niinku parempia, kun sitten niinkun tää virallinen apparaatisto. (H6)

Paradigmamuutoksesta huolimatta haastateltu ministeriön edustaja näki sopimuksellisuuden ja ohjelmallisuuden osin samasta puusta veistettyinä malleina ja sopimuksellisten menettelyiden olleen siksi "enemmän evoluutiota kuin revoluutiota". Uudet sopimukselliset menettelyt olivat ikään kuin välineitä, joilla vastataan toimintaympäristön muutokseen. Kyse oli siis eräänlaisesta keinovalikoiman päivityksestä.

Kyllähän siinä nyt varmaan totuuden nimissä niinkun, niissä on paljon myöskin samoja elementtejä, ohjelmallisuudessa ja sopimuksellisuudessa. -- ei tämä täysin

uutta oo tämä sopimuksellisuus tietenkään ja kyllähän nuo, esimerkiksi ohjelmallisuudessa -- niin on siinäkin ollu tietysti varmasti semmosta horisontaalista tai monenkin sortista kumppanuutta, et siin on ollu moniss tilanteissa niinkun enemmän pelureita mukana. Tietysti joku yks taho jakaa herkästi sen rahan sitten. (H5)

Paradigmamuutoksessa keskeistä on toimintaympäristön muuttuminen ja siihen reagointi – maailman muutos ja vastaus tuohon muutokseen. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen roolin korostuminen oli tässä muutoksessa avainasemassa. Haastateltu ministeriön edustaja tunnisti muutokseen ja näki sen olevan uusien sopimusmenettelyjen teoreettinen kivijalka. Sopimuksellisten menettelyiden kautta kaupunkiseutujen asema aluekehittämisessä oli tarkoitus muuttaa objektista subjektiksi.

Mutta ehkä se on se just, että kun eihän niitä ohjelmia oo yleensä kirjoitettu kuitenkaan yhdessä, se ei oo semmosta yhteiskehittämistä ollu. -- Niin tota kyllähän se sitä sillä tavalla muuttaa sitä tilannetta, että pystyy niinkun vaikuttaan niihin jo niihin isoihin tavoitteisiin, alkutavoitteisiinkin aika mukavasti sitten jopa, kaupungit ja alueet ja näin pois päin. (H5)

Kaupunkien määrittelyvallan kasvu oli siis valtionhallinnossa tunnistettu – ainakin teoriatasolla. Haastatteluaineisto antaa kuitenkin perusteita epäillä, että vielä näillä menetelmällisillä uudistuksilla ei täysimittaista muutosta ajattelussa saada aikaan. Suunta kuitenkin nähtiin oikeana niin kaupunkiseuduilla kuin valtionhallinnossakin ja kehityksen uskottiin jatkuvan tällä tiellä.

LAATIKKO 3: VALMISTELUPROSESSIT KANSALLISELLA TASOLLA JA KAUPUNKISEUDUILLA

Tutkimushaastatteluissa keskusteltiin paljon myös uusien sopimusmenettelyiden valmisteluprosesseista kansallisella tasolla sekä menettelyihin liittyvien kaupunkiseutujen hakemusten valmisteluprosessista kaupunkiseuduilla.

Sopimusmenettelyiden kansallista valmisteluprosessia kritisoitiin haastatteluissa epämääräisyydestä ja epäselvyydestä. Haastatellut näkivät muun muassa valta- ja vastuusuhteiden jääneen prosessissa määrittelemättä, eivätkä haastatellut kokeneet TEM:in tavoitteiden ja odotusten olleen selkeitä ja riittävästi kommunikoituja. Valmisteluprosessin ohjaus ja ohjeistus todettiin puutteelliseksi ja aikataulu ongelmalliseksi. Hakuvaiheessa kaupunkiseuduilta pyydettiin esityksiä ja lisäsisältöjä tiiviissä tahdissa ohjeistusten ollessa varsin ylimalkaisia ja kesken matkaa useaan otteeseen muuttuvia. Haastattelujen perusteella hakuvaiheen koordinoinnin haparointi johti myös ministeriöön kohdistuvaan luottamuspulaan kaupunkiseuduilla. Haastatteluissa nousi esille, että vaikka valmistelussa koettiin olevan puutteita, on prosessi parantanut alueen toimijoiden välistä dialogia ja mahdollisesti lujittanut neuvottelukulttuuria alueen sisällä. Haastava prosessi on siis tuottanut kaupunkiseututasolla välineellistä arvoa. Kaupunkiseutujen toimijoita yhdisti siis eräänlainen yhteinen vihollinen, kun TEM:in toimintaa uudistuksen koordinoinnissa kritisoitiin lähes yhtenä rintamana. TEM:in edustajien näkökulmasta valmisteluprosessi sujui pääosin hyvin, vaikka haastatellut mainitsivatkin useaan otteeseen kyseessä olevan ”harjoituskierros”, kun uudet instrumentit otetaan ensi kertaa käyttöön.

Kasvusopimus- ja INKA-hakemuksia valmisteltiin useilla kaupunkiseuduilla ainakin osittain yhtenä kokonaisuutena. Hakemuksen valmistelu oli tiukan aikataulun ja ohjeituksen epäselvyyksien vuoksi hektistä ja tiivistunnelmaista. Keskuskaupungit vetivät valmistelutyötä, ja mukana oli kaupunkiseuduittain vaihdellen useita aluekehittämisen, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän edustajia. Haastattelut kokivat kasvusopimus- ja INKA-ohjelmahaun valmistelun sujuneen kaupunkiseudullaan vaihtelevasti. Valmisteluprosessin koetaan kuitenkin lisänneen toimijoiden välistä vuoropuhelua. Eri sopimusmenettelyhakujen yhdistäminen kaupunkiseudulla yhteiseksi sopimuspolitiikan valmistelutyöksi keräsi kiitosta. Näin toimittiin sekä Tampereen että Porin kaupunkiseuduilla. Haastatteluiden perusteella paikallisten valmisteluprosessien merkittävin anti oli se, että kaupunkiseudun toimijat saatiin yhden pöydän ääreen tutustumaan ja luomaan yhteistä tahtotilaa, vaikka yhteistyön tuloksena syntyneisiin hakemuksiin ei oltukaan erityisen tyytyväisiä. Valmisteluprosessien voi siis sanoa lujittaneen eri toimijoiden välisiä strategisia kumppanuuksia kaupunkiseuduilla. Hakemusten valmistelutyön voi katsoa olleen eräänlainen harjoituskierros myös kaupunkiseututasolla. Monitoimijaisen kaupunkiseudun toimijoiden roolit ja yhteistoiminnan tavat hakevat vielä muotoaan sopimuksellisten menettelyiden muokatessa toimintaympäristöä muun muassa pitkään jatkuneen OSKE-ajan jälkeen.

Haastatteluiden perusteella valmistelutyö ei sujunut kitkattomasti kansallisella tasolla eikä kaupunkiseuduilla. TEM ei kyennyt hyödyntämään valtionhallinnolle MAL-sopimusprosesseista kertyneitä kokemuksia kasvusopimus- ja INKA-hakujen valmistelutyössä ja sopimusmenettelyjen kanssa aloitettiin liian tyhjältä pöydältä, mikä aiheutti ongelmia kaupunkiseuduilla ja söi heti alussa luottamusta ministeriöön, josta oli sopimusten myötä tulossa kaupunkiseutujen strateginen kumppani. MAL-sopimuksia koordinoi TEM:n sijaan ympäristöministeriö, joten MAL-kokemusten laajempi hyödyntäminen olisi edellyttänyt

siilorajan ylittämistä. Sama siiloraja on jälleen edessä, jos valtion ja kaupunkiseutujen välille aletaan tulevaisuudessa valmistella kokonaisvaltaisempaa, yhtenäistä sopimusjärjestelyä. Kaupunkiseuduille sisäinen valmisteluprosessi oli vaikea, mutta myös rakentava kokemus. Osalla kaupunkiseuduista yhteistyö saatiin toimaan paremmin, toisilla työ sujui heikommin. Kokemusten karttuessa ja kaupunkiseutujen välisen kilpailuasetelman tiivistyessä kaupunkiseuduilla on kuitenkin edellytyksiä parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä ja itä kautta vahvistaa strategista kumppanuutta seudulla.

5. MYÖHEMPI KEHITYS

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto on kerätty pääosin vuonna 2013 ja aineiston analyysi on toteutettu vuosien 2013-2014 aikana. Tässä luvussa eritellään aineiston analyysiajankohdan ja tutkimuksen valmistumisajankohdan välistä, eli vuosien 2014-2020, sopimuksellisen aluekehittämisen ja sen toimintaympäristön kehitystä Suomessa. Tämän myöhemmän kehityksen käsittely on tarpeen tutkimuksen johtopäätösten kannalta, sillä tutkimuksen teko ajoittuu verrattain pitkälle ajanjaksolle.

5.1.Kataisen hallituskauden loppu ja Stubbin hallitus

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus jätti eronpyyntönsä kesäkuussa 2014 Kataisen siirtyessä sivuun. Pääministeriksi nousi myös Kokoomuksen puheenjohtajana Kataisen korvannut Alexander Stubb. Hallitus jatkoi hänen johdollaan entisellä hallituspohjalla ja käytännössä samalla hallitusohjelmalla kuin Kataisen johtama hallitus. Stubbin hallitus ehti toimia virassaan vajaan vuoden ennen kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeisen hallituksen aloittamista toukokuussa 2019. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.)

5.2.Sipilän kolmipuolehallitus

Suomen 74. hallitus, jonka pääministerinä toimi Juha Sipilä (kesk.), vanhoi virkavalansa 29.5.2015. Hallitus muodostettiin Suomen Keskustan, Perussuomalaisien¹ ja Kansallisen Kokoomuksen pohjalle (Valtioneuvoston kanslia 2020a). Kuten todettua, hallituksen linja erosi monessa asiassa merkittävästi edeltäjästään. Suurimpia linjamuutoksia nähtiin juuri suhtautumisessa kaupunkeihin, kaupunkipoliitiikkaan, innovaatiopoliitiikkaan ja alueiden kehittämiseen. Kaupunkipoliitiikka siirrettiin lähes tyystin sivuun ja pois poliittiselta agendalta.

Tämä näkyi osaltaan myös muissa politiikkalohkoissa, joissa ei juuri kiinnitetty huomiota uudistusten vaikutuksiin kasvavilla kaupunkialueilla. Hallituksen päähuomio oli sote- ja maku-uudistuksissa, eli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja maakuntapohjaisen aluehallinnon rakentamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen tulevien maakuntien hoidettavaksi johti uudistusten keskinäiseen kohtalonyhteyteen. Kaupungistumiskehityksen ja kaupunkipolitiikan siirron syrjään poliittiselta agendalta voi tulkita myös strategiseksi valinnaksi, jolla Sipilän hallitus sai luotua tukea ja tilaa SOTE- ja maakuntauudistuksille. Olemassa oleviin maakuntiin pohjaavaa SOTE:n ja maakuntahallinnon mallia on vaikea perustella kaupunkien ja toiminnallisten kaupunkisutujen näkökulmasta. (Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 2015.)

¹Perussuomalaisen eduskuntaryhmän hajoaminen. Perussuomalaisten puoluekokous kesäkuussa 2017 johti puheenjohtajan vaihdokseen silloisen ulkoministerin Timo Soinin hävittyä paikkansa Jussi Halla-Aholle. Puheenjohtajan vaihtuminen johti eduskuntaryhmän hajoamiseen yhteensä 20 kansanedustajan, joukossaan Soini ja muut Perussuomalaisen ministerit, erotessa ryhmästä ja muodostaessaan uuden eduskuntaryhmän. Uuden ryhmän nimeksi tuli ensin Uusi vaihtoehto, mutta se muutettiin myöhemmin muotoon Sininen tulevaisuus. Uusi ryhmä otti Perussuomalaisen paikan hallituksessa, joka jatkoi työtään samalla hallitusohjelmalla ja samoilla ministereillä. (Suomen Kuvalehti 2019.)

Maakuntauudistuksen lähtökohtana oli synnyttää 18 maakuntaa olemassa olevien maakuntien pohjalta. Maakunnista oli määrä muodostaa oma hallinnon tasonsa valtion ja kuntien väliin. Maakunnan asioista oli esitetyn uudistuksen mukaan päättävä maakuntavaltuusto, jonka jäsenet valittaisiin omilla maakuntavaaleilla. Maakuntien tehtäväksi kaavailtiin siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi pelastustoimen tehtävät sekä muita tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista

kuntayhtymistä sekä kunnista. Maakunnista oli uudistuksen myötä tarkoitus muodostaa myös keskeinen aluekehityksen koordinoija. (Valtiovarainministeriö 2019, 11.) Ne valtion aluehallinnon tehtävät, joita ei suunniteltu siirrettäväksi osaksi maakuntien tehtäviä oli jatkossa määrä sijoittaa valtakunnallisen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston vastuulle. Uudistuksen myötä muun muassa ELY-keskukset ja TE-toimistot olisi lakkautettu. (Hallituksen esitys HE15/2017 vp.)

Kaupunkipolitiikan roolista ja merkityksestä hallituksen agendalle kertoo muun muassa se, että sana *kaupunki* johdannaisineen mainitaan hallitusohjelmassa liitteineen yhteensä vain kolmeen kertaan (Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 2015). Hallitusohjelman mukaisesti Sipilän hallitus jatkoi sopimuspohjaista yhteistyötä kaupunkiseutujen kanssa. Uudet kasvusopimukset solmittiin 2016 pääkaupunkiseudun kaupunkien, Lahden Joensuun, Lappeenranta-Imatran, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan kanssa. Lisäksi sopimukset tehtiin MAL-verkoston, Seutukaupunkiverkoston, Helsingin ja Seinäjoen välisen Suomen kasvukäytävän sekä Pohjoisen kasvuvyöhykkeen kanssa. (Ympäristöministeriö 2016.)

Kaupunkipolitiikan ja aluekehittämisen ohella myös innovaatiopolitiikka muuttui Sipilän hallituksen käsittelyssä. Koulutukseen kohdistettiin merkittäviä budjettileikkauksia, ja myös tutkimuksen ja tuotekehityksen panostukset pienenivät merkittävästi. Myös INKA-ohjelma päätettiin ajaa vaiheittain alas vuoden 2017 loppuun mennessä, joten sen alun perin seitsemän vuoden mittaiseksi suunniteltu ohjelmakausi (2014-2020) jäi vajaaksi. (Kortesoja, Hjelt, Miller, Palomäki, Sepponen & Gaia Consulting 2017, 13.)

Sipilän hallituksen taival päättyi kesäkuussa 2019 jätettyyn eronpyyntöön (Valtioneuvoston kanslia 2020a). Hallituskauden keskeisimmät uudistukset, sosiaali- terveydenhuollon sekä maakuntahallinnon uudistaminen, kaatuivat hallituksen sisäisiin erimielisyyksiin. Näin ollen Sipilän hallituksen kaavailema aluerakenteen uudistuminen jäi toteutumatta. Kaupunkien ja aluekehityksen näkökulmasta hallituskauden lopputulema jäi kaiken kaikkiaan ohueksi, eikä suuria poliittisia tai rakenteellisia muutoksia lopulta tapahtunut. Sopimuksellisuus ei kasvattanut merkitystään kauden aikana, mutta jo pystytettyjä sopimusrakenteita ei myöskään purettu. Kaupunkiseututasolla kehitys kuitenkin jatkui: suurimpien kaupunkien, kuten Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Turun ja Oulun kasvu kiihtyi entisestään. Kaupunkien johtajat muodostivat myös Helsingin pormestari Jan Vapaavuoren ja Tampereen pormestari Lauri Lylyn johdolla kärjekkäästi hallitusta ja sen uudistuksia kritisoineen oppositiorintaman. Kaupungit ottivat kaupunkipolitiikan johdon käsiinsä, kun hallituksen ote siitä oli jäänyt ohueksi. 21 suurinta kaupunkia muodostivat myös C21-kaupunkiryhmittymän, jonka tavoitteena on kaupunkipoiliittisen keskustelun vahvistaminen ja yhteinen edunvalvonta (Helsingin kaupunki 2020). Kaupungistuminen ja kaupunkien merkityksen kasvu jatkuivat myös globaalilla rintamalla suurten kaupunkien verkostoituessa entistä tiivimmin keskenään maailmanlaajuisesti.

5.3. Rinteen hallitus ja vaihtuminen Marinin hallitukseksi

Vuoden 2019 kevään eduskuntavaalien ja hallitusneuvotteluiden jälkeen valtaan nousi Antti Rinteen (sd.) johtama hallitus, johon kuuluivat Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen lisäksi Suomen Keskusta, Vihreä liitto, Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Vasemmistoliitto. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.) Rinteen hallitus ehti toimia vain puoli vuotta ennen kuin poliittinen kohu pakotti pääministeri Rinteen jättämään tehtävänsä joulukuussa 2019. Uusi

hallitus muodostettiin kuitenkin nopeasti Sanna Marinin (sd.) johdolla. Marinin hallitus jatkoi samalla hallituspohjalla ja hallitusohjelmalla kuin Rinteen hallitus. (Valtioneuvoston kanslia 2020a.)

Rinteen ja Marinin hallitusten linja ja poliittiset painotukset poikkeavat monelta osin sitä edeltäneen Sipilän hallituksen vastaavista. Kaupunkipolitiikan rooli hallitusohjelmassa on jälleen suurempi ja innovaatiopolitiikan rahoitusta on kasvatettu. MAL-sopimusten kesto pidennetään 12 vuoteen ja menettelyyn otetaan mukaan uusia kaupunkiseutuja. Hallitusohjelmassa hallituspuolueet ovat muutoinkin sitoutuneet sopimukselliseen kumppanuuteen kaupunkiseutujen kanssa. (Valtioneuvoston kanslia 2019a). Marinin hallituksen tavoitteena on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus Sipilän hallituksen tavoin maakuntapohjaisena. Sipilän hallituksen mallista poiketen maakuntien tehtäviksi ovat siirtymässä sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi vain pelastustoimen tehtävät. Uudistusta koskeva lakiluonnos on kirjoitushetkellä vasta lausuntokierroksella, joten lain lopullinen muoto ja vaikutukset ovat vielä epäselviä (Valtioneuvoston kanslia 2020b.) Rinteen ja Marinin hallitusten voi katsoa keskittyvän Sipilän hallitusta vahvemmin kaupunkipolitiikkaan, mutta maakuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuollon malli sisältää kaupunkien ja kaupunkiseutujen kannalta myös riskejä.

Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin keväällä ja kesällä 2013. Tutkimus valmistui kesällä 2020. Pitkä aikajänne tarjoaa mahdollisuuden tarkastella uudistuksen kestävyyttä hallituskausien vaihtuessa ja peilata muutoksia megatrendeihin ja niiden kehittymiseen. Sipilän hallitusohjelmaa kritisoitiin heti sen julkaisun jälkeen haitalliseksi kaupungeille ja niiden kehitykselle. Pysyvää vahinkoa kaupungeille tai kaupunkipolitiikan agendalle on kuitenkin

vaikea nähdä syntyneen. Kaupunkien asukasluvun kasvaessa ja niiden globaalin roolin vahvistuessa vastavirtaan soutaminen olisi edellyttänyt selvästi suurempia lihaksia, jos olisi ylipäättään ollut mahdollista. Sipilän hallitus onnistui kuitenkin toimillaan osoittamaan, että Suomessa tarvitaan kaupunkipolitiikkaa. Kasvavien kaupunkien merkitys on niin taloudellisesti, poliittisesti kuin sosiaalisestikin niin suuri, että niiden sivuuttaminen tai niihin vaikuttavien politiikkatoimien toteuttamatta jättäminen ei ole valtiovallan näkökulmasta yksinkertaisesti kannattavaa. Pormestarit ja kaupunginjohtajat ovat myös osoittaneet, että jos hallitus jättää kaupunkipolitiikkaan tyhjiön, sille kyllä löytyy täyttäjiä. Taloudellisen toimeliaisuuden, elinkeinoelämän sekä tutkimuksen ja tuotekehityksen keskittyessä yhä vahvemmin kasvaville kaupunkiseuduille kaupunkipolitiikan tarve on myös talouden ja talouskasvun näkökulmasta ilmeinen. Rinteen ja Marinin hallitusten politiikan vaikutukset kaupunkien rooliin ja kaupunkipolitiikan kokonaisuuteen ovat vielä suurelta osin määrittymättömiä. Ainakin kaupunkipolitiikka on jälleen hallituksen asialistalla.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Suomen aluekehittämisen, aluepolitiikan ja innovaatiopolitiikan järjestelmää Jyrki Kataisen hallituksen synnyttämisen sopimuksellisten menettelyiden kautta. Tässä tutkimuksen viimeisessä luvussa arvioidaan sopimuspolitiikan ja kaupunkiseutujen kehittämisen nykytilaa ja tulevaisuutta sekä esitetään joitakin politiikkatoimia tutkimuksen tuloksiin pohjaten.

6.1. Kehittyvien kaupunkiseutujen Suomi

Kaupungistuminen on yksi eniten yhteiskuntaamme vaikuttavista globaaleista megatrendeistä. Väestö keskittyy kaupunkimaisille alueille maaseudun tyhjentyessä. Suomessa tämä tarkoittaa paitsi kaupunkien ja kaupunkiseutujen kasvua, myös kasvun polarisoitumista: väestön ja talouden kasvu keskittyyt harvenevalle joukolle kilpailukykyisiä ja jossain määrin kansainvälisesti verkottuneita kaupunkiseutuja. Millaisella politiikalla tähän voidaan vastata? Nämä kasvavat kaupunkiseudut toimivat kansantalouden vetureina vahvistaen pitkällä aikavälillä myös muiden maamme alueiden taloutta. Siksi tarvitaan politiikkaa, jolla tunnistetaan tämä kaupunkien kasvava rooli ja kohennetaan niiden toimintaedellytyksiä entisestään. Kaupunkiseutujen välinen yhteistyö ja kumppanuudet ovat asioita, joihin myös valtiolta voi osaltaan vaikuttaa. Koulutuksen sekä tutkimuksen ja tuotekehityksen rahoituksen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta Suomen kaupunkiseuduilla on mahdollista pärjätä globaalissa kilpailussa. Uusia innovaatioita ja uutta kasvua ei synny jakamalla vaatimattomia tukirahapotteja tasaisesti kaikille kaupungeille Hangon ja Utsjoen välissä, vaan vaikuttavat toimet edellyttävät parempaa kohdentamista niihin, jotka luovat aidosti uusia innovaatioita. Toimivassa strategiassa on kyse myös siitä, mitä jätetään sen ulkopuolelle. Tämän tutkimuksen tulokset tukevat innovaatiopolitiikkaa keskittäviä toimia. Samalla rakennemuutoksista kärsiville seuduille tarvitaan valtion tukea. Tämä viesti toistuu

myös tämän tutkimuksen aineistossa. Kasvavien, globaalisti verkottuneiden kaupunkiseutujen, kuten pääkaupunkiseudun ja Tampereen tai Turun kaupunkiseutujen tarvitsemat, tuki-instrumentit ovat tyystin erilaisia kuin Salon tai Iisalmen kaupunkiseutujen vastaavat. Kasvun ja innovaatiopolitiikan instrumentit tulisi siis strategisesti kohdistaa muutamalle menestyvälle kaupunkiseudulle ja samalle luoda muille seuduille – oli sitten kyse rakennemuutosalueista, seutukaupungeista tai pienemmistä maakuntakeskuksista – omat räätälöidyt tuki-instrumenttinsa.

Miksi kehittämistä tulisi tarkastella juuri kaupunkiseutujen kautta? Kannisen ja Mäntysalon mukaan toiminnalliset kaupunkiseudut ilmentävät relatiivista seutukäsitystä, kun taas Sipilän hallituksenkin vaalima maakuntalähtöisyys absoluuttista seutukäsitystä. Toiminnallinen kaupunkiseutu ei ole suunnittelupöydällä syntynyt hallintoyksikkö vaan orgaanisesti muotoutunut kokonaisuus, joka toimii dynaamisena yhteistoiminnan foorumina ja joka rakentuu strategisen kehityksen kautta ollen samalla riittävän institutionalisoitunut ja vakaa. Kanninen ja Mäntysalo toteavatkin kaupunkiseudun määrittelyn olevan jo itsessään strateginen kysymys. (Kanninen & Mäntysalo 2018, 13.) Yksi yksittäinen kunta on liian pieni ja usein epäorgaanisesti muotoutunut yksikkö ja maakunnat puolestaan sekä keskenään että sisäisesti liian heterogeenisiä kokonaisuuksia vastaamaan aluekehittämisen haasteisiin. Keskuskaupungin ympärille rakentuva toiminnallinen kaupunkiseutu muodostaa luonnollisen kokonaisuuden ja toiminnallisen ekosysteemin. Kaupunkiseudun haasteet ovat riittävän samankaltaisia, jotta se kykenee tekemään strategisia ratkaisuja. Kaupunkiseututasolla muodostuu yhteisiä intressejä, tavoitteita ja kehityskulkuja. (Karppi & Kuusela 2018, 56.) Kaupunkiseututasolla myös tunnustetaan paitsi keskuskaupungin kiistaton rooli alueellisena veturina myös toiminnan vaikutusten ja ekosysteemin ulottuminen yhtä kaupunkia laajemmalle

alueelle. Tutkimushaastatteluin kerätty aineisto tukee ajatusta nimenomaan kaupunkiseutasosta kehittämisen tehokkaimpana foorumina.

Tämä tutkimus on antanut viitteitä siitä, kuinka keskuskaupunkien rooli on kaupungistumisen ja sopimuksellisten menettelyiden myötä vankistunut. Keskuskaupungit ovat siirtyneet johtamaan ja koordinoimaan kaupunkiseudun kasvun strategisia kysymyksiä ottaen entistä vahvemmin muun muassa maakunnallisten kehittämissyhtiöiden paikan suunnan määrittäjinä. Tämä on merkittävä muutos kaupunkien roolissa. Kaupungit ovat jatkossa paitsi vahvoja, itsenäisiä toimijoita, myös toiminnan mahdollistajia. Keskuskaupunkien johtamien kaupunkiseutujen tehtävänä on varmistaa elinkeinoelämän ja tki-toiminnan toimintaedellytykset. Tästä esimerkkinä mainittakoon osaajien saatavuudesta huolehtiminen. Keskuskaupunkien tekemillä valinnoilla on siis entistä suurempi merkitys.

Ja ehkä alueitten valta sinänsä, tai kaupunkiseutujen valta ei oo kasvanu, mutta ehkä tämmönen kaupunkiseutujen omien valintojen merkitys on suurentunu aikasempaan, et kaikki eivät ole pakotettuja samaan formaattiin, mitä keskushallinto ajaa. Se on ehkä se suurin juttu. (H4)

6.2. Sopimuksellisuus tänään ja huomenna

Sopimuksellisuutta on ilmiönä mahdotonta täysin erottaa kaupunkien merkityksen kasvusta, hallinnasta ja hallinnan verkostoista, strategisista kumppanuuksista tai neuvottelumenettelystä. Ne ovat kaikki osa kokonaisuutta, jolla selitetään tai ratkotaan alueellisen kehityksen haasteita. Onko sopimuksellisuus sitten lisääntynyt? Tämän tutkimuksen aineisto antaa vastauksen: kyllä

ja ei. Yhteiseen sopimukseen ja strategiseen kumppanuuteen pohjaavat mallit ovat tehneet tuloaan ja osin selvästi vakiinnuttaneetkin paikkansa osana järjestelmää, kuten MAL-sopimukset. Sopimuksellisuuden ja sopimuksellisten menettelyiden avulla vastataan monimutkaistuvan ja monitoimijaistuvan maailman haasteisiin. Valtiovallan täytyy tunnustaa, että se ei voi olla paras ja ainoa asiantuntija paikallisissa ekosysteemeissä ja niiden kehittämisessä. Myös kaupunkeja tarvitaan. Neuvottelut ja neuvottelumenettely ovat elimellinen, mutta ei itsestään selvä osa sopimuksellisuutta. Tämän tutkimuksen tutkimushaastattelut osoittavat, että toimiva sopimus edellyttää aitoja neuvotteluja, joissa (ainakin jossain määrin) tasaveroiset kumppanit neuvottelevat strategisesta suunnasta ja tehtävistä valinnoista. Suomalaisessa aluekehittämisessä tällaiset neuvottelut ovat todellinen uudistus ja kenties merkityksellisin osa sopimuksellisuuden kokonaisuudessa. Valtion monopoli määrittelyvallassa on tältä osin murtunut. Sopimusta ei taas erota ohjelmasta juuri mikään, jos sopimusta ei ole pohjustettu neuvottelemalla. Silloin on kyse valtionhallinnon linjaamasta ohjelmasta ja sen kirjoittaminen sopimuksen muotoon vain triviaali yksityiskohta. Ohjelmallisuuden ja sopimuksellisuuden keskeisin ero onkin siis neuvotteluissa ja määrittelyvallan jakautumisessa.

Friedmann näkee kaupunki- tai metropolialueen hallinnan keskeisimpinä ulottuvuuksina neuvottelut, kumppanuuden ja uusien rakenteiden joustavuuden (Friedmann 2001, 124). Juuri nämä ovat olennaisimmat tekijät myös sopimuksellisuudessa. Näillä tekijöillä vastataan haasteisiin, joita maailman monimutkaistuminen, kaupungistuminen, väestönkasvu, rakennemuutos ja globalisaatio tuovat tullessaan. Tämän tutkimuksen aineisto vahvistaa käsitystä siitä, että sopimuksellisuus on luonnollinen tapa vastata käsillä oleviin haasteisiin ja toimintaympäristön muutokseen. Siksi sopimuksellisille menettelyille ja sopimuksellisuudelle

aluekehittämisessä, aluepolitiikassa ja innovaatiopolitiikassa uskaltaa ennustaa menetyksestä tulevaisuutta – koko lailla hallituskausista tai harjoitetusta politiikasta riippumatta.

6.3. Valtioneuvoston rakenteellisella yhtenäistämällä irti siiloista

Tämä tutkimus nosti esiin valtionhallinnon siiloutumisen kenties keskeisimpänä valtion ja kaupunkien strategista kumppanuutta heikentävänä tekijänä. Näkemys oli hämmästyttävän yhtenäinen niin kaupunkiseutujen toimijoiden kuin ministeriön asiantuntijoidenkin kohdalla. Tämä on myös merkittävä este kokonaisvaltaiseen sopimusjärjestelmään sekä valtion ja kaupunkien strategiseen kumppanuuteen nojaavan aluekehittämisen mallin synnylle. Aidosti vaikuttavan kaupunkiseutusopimuksen aikaansaaminen vaikuttaa mahdottomalta tilanteessa, jossa valtion neuvottelijat edustavat eri siiloja ja toimivat erilaisten strategioiden pohjalta. Nykyisessä hajautetussa ministeriörakenteessa ainoa selkeä ratkaisu ongelmaan olisi valtiovarainministeriön jo nyt merkittävän ohjausvallan kasvattaminen entisestään siten, että muiden ministeriöiden ratkaisut olisivat entistä enemmän alisteisia sen tekemille ratkaisuille. Tämän ratkaisun taakse on kuitenkin vaikea nähdä syntyvän riittävää poliittista tukea. On myös hyvä kysymys, millaista aluekehitystä ensisijaisesti valtion varainhoitajana toimiva VM edistäisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi. Toisaalta myös hallinnon kehittäminen kuuluu VM:n tehtäviin.

Valtionhallinnon siiloutuneisuuden vähentäminen olisi keskeistä kaupunkiseutujen ja valtionhallinnon kumppanuuden näkökulmasta. Erityisen tärkeää tämä strateginen yhteisyys olisi kaupunkipolitiikan ja aluekehittämisen näkökulmasta. Valtionhallinnon yhtenäinen toiminta mahdollistaisi sitoutuneemman ja asiantuntevan neuvottelukumppanin kaupungeille. Käytössä olisi myös merkittävästi nykyistä laajempi keinopaletti, kun kasvusopimusten ja INKA:n lisäksi muun muassa eri teknologiaohjelmat, MAL-asiat ja sosiaalisen koheesion asiat

voitaisiin valjastaa yhtenäisten strategisten tavoitteiden toteuttamisen taakse. Valtionhallinto muodostaisi näin kaupunkiseutujen näkökulmasta yhtenäisen, luotettavamman, loogisemmin toimivan ja houkuttelevammalla työkalupakilla varustetun toimijan – taloudellisten mahdollisuuksien laajentamista unohtamatta.

Hallintorakenne ei itsessään kuitenkaan tee autuaaksi, vaan yhtenäinen valtioneuvosto, superministeriö, tarjoaisi puitteet kehittää toimintaa ja sen strategisuutta. Ilman rakenteellisia uudistuksia on vaikea nähdä, että valtionhallinto kykenisi aidosti nivomaaan yhteen eri rahoitusvälineitään tai toimintalinjojaan strategisen vaikuttavuuden kasvattamiseksi. Myöskään holistisemman sopimusjärjestelmän syntyminen ei vaikuta todennäköiseltä nykyisessä rakenteessa. Yhtenäinen valtioneuvosto olisi siis oikea askel entistä strategisemman, kumppanuuksiin pohjaavan valtionhallinnon aikaansaamiseksi.

6.4. Tähtäämmekö riittävän korkealle?

Tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa nousee useita kertoja esille pelko siitä, kykeneekö järjestelmämme tai sen menettelyt luomaan jotain uutta ja innovatiivista. Uusien innovaatioiden, uuden kasvun ja uuden yritystoiminnan luominenhan kuului Kataisen hallituksen sopimuksellisten menettelyiden kärkitavoitteistoon. Kun toimijat ovat pitkälti samoja ja muun muassa kasvusopimushakemuksissa esitetyt kaupunkiseutujen keihäänkärjet ja painopistealueet pitkälti vanhoihin vahvuuksiin pohjautuvia, voidaanko saada aikaan jotain aidosti uutta ja ennennäkemätöntä? Vai onko sopimusehdotuksissa kyse vain keisarin uusista vaatteista, eli samoista vanhoista painopistealueista eri sanoin ja uudessa muodossa esitettyinä? Kaupunkiseutujen ehdotukset kasvusopimuksiksi keräsivät TEM:n tilaamissa asiantuntija-arvioissa kritiikkiä juuri uutta kasvua luovien elementtien puutteesta. Asiantuntijat arvioivat valtaosan ehdotuksista varsin vaatimattomiksi ja heikosti annettua tavoitetasoa vastaaviksi.

Ainakin yksi hakemusten innovaatioköyhyyttä selittävistä tekijöistä on varmasti se, että toimijat ovat pitkälti samoja, jotka ovat työskennelleet aiemmin muun muassa OSKE-ohjelman parissa. Kasvusopimusten ja INKA:n myötä rakenteisiin tosin syntyi joitakin muutoksia useiden maakunnallisten kehittämissyhtiöiden toiminnan päättyessä. Useat näiden kehittämissyhtiöiden palkkalistoilla aiemmin työskennelleistä jatkoivat kuitenkin samansisältöisten tehtävien parissa kaupunkikonsernien leivissä. Toisaalta monet näistä innovaatiopolitiikan toimijoista ovat jo entuudestaan tuttuja yhteisiltä työvuosilta Nokian tai sen alihankkijoiden palveluksessa. Näillä pitkään innovaatiopolitiikan parissa työskenneillä toimijoilla on useita luontaisia syitä pitää olemassaolevia rakenteita ja toimintatapoja pystyssä – useilla jopa oman työpaikan säilyminen on kiinni vanhojen rakenteiden pystyssä pysymisestä. Olemmeko siis luoneet itseään yllä pitävän järjestelmän, joka ei kykene uudistumaan?

Kataisen hallituksen sopimuksellisten menettelyiden päämääränä oli löytää innovaatioita, joilla tuotetaan uutta kasvua ja uusia työpaikkoja. Uusia avauksia oli määrä saavuttaa kilpailun kautta: kun sopimusmenettelyihin otetaan kaupunkiseutuja mukaan hakemusten perusteella vain rajattu määrä, syntyy kilpailua, joka pakottaa toimijat innovoimaan uutta. Kuten mainittua, oli sopimusmenettelyihin tarkoitus alun perin ottaa mukaan vain muutamia kaupunkiseutuja, mutta määrä nousi ensin kymmeneen ja myöhemmin runsaaseen kymmeneen poliittisen ohjauksen myötä. Hallitus ei toisin sanoen kyennyt tekemään valintaa, joka olisi keskittänyt panoksia ja synnyttänyt kaupunkiseutujen välille kilpailua mutta toisaalta jättänyt osan suuremmista kaupunkiseuduista menettelyjen ulkopuolelle. INKA:n kohdalla lopputulos oli hieman linjakkaampi muun muassa pääkaupunkiseudun ehdotuksen jäädessä alun perin menettelyn ulkopuolelle. Kokonaisuutta leimaa kuitenkin turvallisuuden tunne ja äärimmäinen varovaisuus. Vaikuttaa siltä, että järjestelmältä puuttuu rohkeutta keskittää rohkeasti panoksia jollekin painopistealueelle ja joillekin kaupunkiseuduille, kun vastapuolella on turvallisuus ja

kaiken jatkuminen suunnilleen ennallaan. Haastatteluaineisto vahvistaa tätä käsitystä, sillä sekä tuska kyvyttömyydestä uudistua että kaipuu vanhan säilyttämiseen näkyvät aineistossa vahvasti.

Ei olekaan yliampuvaa todeta, että Suomessa on luotu keskinkertaisuutta tuottava järjestelmä. Se on järjestelmä, joka tuottaa vanhaa tuttua ja turvallista tulosta ja joka ei ole lainkaan kehoja mutta ei myöskään lainkaan innovatiivista tai uutta kasvua luovaa. On vaikea kuvitella suurten kaupunkiseutujemme pärjäävän globaalissa kilpailussa ainakaan tämän kaupunki-, alue- ja innovaatiopolitiikan järjestelmän ansiosta. Jos kaupungit tuossa kilpailussa pärjäävät, ne tekevät sen järjestelmästä riippumatta. Mitä tämän korjaamiseksi tulisi sitten tehdä? Kataisen hallituksen sopimusmenettelyiden lähtökohdissa oli paljon hyvää, ennen kuin aidon kilpailun mahdollisuus vesitettiin. Aidon kilpailun, kipeidenkin valintojen ja selkeiden strategisten kumppanuuksien avulla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet löytää uusia avauksia ja saada aikaan uutta kasvua. Tämä edellyttäisi rohkeutta strategisissa valinnoissa ja päätöksiä siitä, mihin panostetaan. Näitä valintoja tukemaan pitäisi valjastaa nykyistä laajemmin eri kansalliset ja paikallisen tason rahoitusmekanismit. Kyse on myös vaatimustason nostosta, eli keskinkertaisten ehdotusten turvallisesta tukemisesta pitäisi siirtyä malliin, jossa tukea ylipäättään jaetaan vain, jos kaupunkiseutujen ehdotukset ovat riittävän tasokkaita. Aiemmin esillä ollut ministeriöiden yhdistäminen yhdeksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi tukisi myös tätä, sillä yhtenäinen valtioneuvosto olisi kaupunkiseuduille aivan toisenlainen sparraaja kuin nykyisen mallin mukainen, niin tavoitteiltaan kuin toimintatavoiltaan heterogeeninen sektoriministeriöiden joukko.

6.5. Lopuksi: laaja kaupunkiseutusopimus tarjoaa parhaan puitteen

Tässä tutkimuksessa on todettu, että kaupunkiseudut ovat keskeisessä roolissa lähitulevaisuuden yhteiskunnallisten haasteiden ratkomisessa, taloudellisen kasvun tuottamisessa ja globaalissa kilpailussa menestymisessä. Kaupunkiseudut ovat entistä vahvemmin itsenäisiä, aktiivisia toimijoita – aluekehittämisen, kaupunkipolitiikan ja innovaatiopolitiikan subjekteja. Kaupungit ja valtio tarvitsevat toisiaan, joten niiden strateginen kumppanuus on hyvin luontevaa. Tätä kumppanuutta toteutetaan yhä enenevässä määrin sopimuksellisten menettelyiden kautta, joissa strategia luodaan yhdessä neuvotellen. Menettely tai instrumentti – sopimuksellinen tai ei – on tärkeä osa kumppanuuden ja yhteisen tahtotilan rakentumista, muttei niinkään itseisarvoisesta, vaan enemmän rajaobjektina, yhteisen keskustelun foorumina. Hallituskausien vaihtumiset voivat vaikuttaa kulloinkin käytössä oleviin työkaluihin tai lyhyen tähtäimen panostuksiin, mutta kaupungistumisen kaltaisten megatrendien vaikutus on voimakkaampi, eikä vastavirtaan soutaminen maksa vaivaa. Siiloutuneisuus on haaste niin kaupunkiseutujen toimijoiden kesken kuin valtionhallinnonkin tasolla. Pateroista nouseminen on edellytys kautta linjan vaikuttavalle alueelliselle kehittämiselle. Aluekehittämisen instrumentit voivat auttaa vetämään rivejä suoriksi kaupunkiseututasolla, mutta valtionhallinnon tasolla virtaviivaistaminen edellyttäisi yhtenäisempää valtioneuvostoa. Vaatimustasoa tulee nostaa, jotta järjestelmä kykenisi tuottamaan aidosti uusia innovaatioita ja uutta kasvua keskinkertaisuuden sijaan. Sisäinen kilpailu ja strateginen rohkeus ovat avaimia tähän.

Kaupunkiseutujen kehittäjäverkostot ja niiden ympärillä toimiva ekosysteemi ovat eri kaupunkiseuduilla erilaisia. Kaupunkiseutujen kyvyssä vastata uudistumisen haasteisiin on myös eroja.

Siinä mielessä ne ohjelmat on niinku siitä jänniä, et kaupunkiseudulla jossa on hyvää johtajuutta, hyvä yhteistyö, selkee tahtotila, ni se on ihan sama mikä se ohjelma on. Et ne ottaa sieltä niinkun aina resursseja siihen oman strategian toteuttamiseen. Siellä missä se paikallinen tahto, johtaminen ja verkostot on heikommat, niin sit nää ohjelmat alkaa ohjata sitä paikallista toimintaa ja sit se hajoo aina tuhannen pirstaleiks ja pieniks projekteiks ja ei johda sit tuloksiin.

(H8)

Selkeämpi kilpailuasetelma kaupunkiseutujen välillä vaikkapa eri sopimusmenettelyjen hakuvaiheen yhteydessä kirittäisi myös heikommin järjestäytyneitä kaupunkiseutuja parempaan organisoitumiseen ja saisi ne paremmin ryhmittymään yhteisen strategian taakse. Kaupunkiseututasoitetaan järjestelmät eivät kehity, jos niiden rahoitus on turvallisella pohjalla ja vastineeksi riittää samojen vanhojen vahvuusalueiden esitteleminen.

Kun järjestelmä on niin valtionhallinnon kuin kaupunkiseutujenkin tasolla saatu yhteisemmäksi edellä mainituilla keinoilla, on pelikentällä tilaa kaupunkiseutusopimukselle. Haastatteluaineistossa viitattiin useaan otteeseen haluun luoda jonkinlainen sateenvarjosopimus, jolla koordinoitaisiin kehitystä kaupunkiseututasolla yli hallinnonalojen rajojen. Haastattelujen ja aiemmin esiin nostetun yhdyskuntasopimuksen lisäksi Mäntysalo ja Kanninen ovat ehdottaneet niin sanotun seutusopimuksen luomista. Seutusopimuksessa eri politiikkalohkot yhdistettäisiin samaan sopimusjärjestelyyn siten, että kaupunki(seutu)politiikka, aluepolitiikka, alueidenkäytön suunnittelu ja liikennesuunnittelujärjestelmä suunniteltaisiin vahvemmin yhtenä kokonaisuutena ja niistä sovittaisiin samassa sopimuksessa valtion ja kaupunkiseutujen kesken. Näin sopimuksessa

yhdistyisi MAL- ja kasvusopimusten elementtejä. Näin kokonaisuus loisi myös EU-rakennerahastojen hallinnoinnille vahvemman strategisen pohjan. (Mäntysalo & Kanninen 2018, 15-16, 22.) Kaupunkiseutusopimuksen tarkka nimeäminen ei ole olennaisinta, kuten ei myöskään se, mitkä politiikkalohkot sopimuksen piiriin sisällytetään. Kaupunkiseutusopimukset voisivat myös olla hieman eri sisältöisiä eri alueilla – eli pitää sisällään eri politiikkalohkoja, sopimuksia ja menettelyjä - ja sikäli työkaluina joustavampia ja alueiden erityispiirteet paremmin huomioivia. Keskeisintä sopimuksissa olisi sateenvarjomaisuus, eli hallinnonalarajat ylittävä kattavuus, jonka alle voidaan koota muita strategioita, ohjelmia ja sopimusjärjestelyjä, joita yhteinen strategia ohjaa. Tärkeää on myös, että yhteinen kaupunkiseutusopimus syntyy kaupunkiseudun ja valtionhallinnon välisen neuvottelun tuloksena siten, että eri hallinnonalat ovat kattavasti edustettuina pöydän kummallakin puolella. Kaupunkiseutusopimuksen tavoitetaso tulisi myös asettaa riittävän korkealle ja sopimuksia tulisi ensimmäisessä vaiheessa laatia vain suurimpien 3—6 kaupunkiseudun kanssa strategisen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Sateenvarjomainen kaupunkiseutusopimus tarjoaisi myös hyvän alustan kehittää MAL-sopimuksia, kasvusopimuksia ja muita sateenvarjosopimuksen alaisia järjestelmiä edelleen.

7. LÄHTEET

- Antikainen, J., Aro, T., Auri, E., Eskelinen, J., Laasonen, V., Moisio, S., Ranta, T., Soininvaara, I. & Valtakari, M.** (2017). Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017.
- Aro, T.** (2019). Suomi kaupungistuu – jälkijunassa. Teoksessa Holstila, E. & Hämäläinen, T. (toim.). (2019). Kaupunkipolitiikan uusi aika. Rakennustieto Oy: Helsinki.
- Beauregard, R.** (2018). Cities in the urban age: a dissent. Chicago, Lontoo: The University of Chicago Press.
- Business Finland.** Finpro ja Tekes yhdistyvät Business Finlandiksi vuoden alussa. Saatavilla 23.6.2020: <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/uutiset/2017/finpro-ja-tekes-yhdistyvat-business-finlandiksi-vuoden-alussa/>.
- Castells, M.** (1996). The Rise of the Network Society. Cambridge: Blackwell.
- Castells, M.** (2010). The Rise of the Network Society. The second edition with a new preface. Wiley-Blackwell: Chichester.
- Clegg, S.R.** (1990). Modern Organizations: Organization Studies in the Post-modern World. Lontoo: Sage.
- Davoudi, S.** (2018). Kaupunkiseudun imaginaari. Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta. Yhdyskuntasuunnittelun seura.
- Davoudi, S.** (2019). Kaupunkiseutu ja englantilainen ”territoriaalinen arvoitus”. Teoksessa **Mäntysalo R., Kanninen, V., Purkarthofer, E. & Koste, O-W. (toim.)** (2019). Kaupunkiseudut: Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä - BEMINE-hankkeen loppuraportti.

Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos. Helsinki: Unigrafia Oy. Saatavilla 21.6.2020:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-8615-6>.

Eisto, I. & Palviainen, S. & Pohjonen, S. & Vihinen, H. (toim.). 2006. Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa. MTT Taloustutkimus. Saatavilla 13.6.2018:

<http://www.mtt.fi/met/pdf/met80.pdf>.

Florida, R. (2012). The Rise of the Creative Class, Revisited. New York: Basic Books.

Friedmann, J. (2001). Intercity Networks in a Globalizing Era. Teoksessa Allen J. Scott (toim.). Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. 2001. New York: Oxford University Press.

Galland, D. & Hofstad, H. (2019). Norjan kaupunkiseudut. Teoksessa Mäntysalo R.,

Kanninen, V., Purkarthofer, E. & Koste, O-W. (toim.) (2019). Kaupunkiseudut:

Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä - BEMINE-hankkeen loppuraportti. Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos. Helsinki: Unigrafia Oy. Saatavilla 21.6.2020:

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-8615-6>.

Glaeser, E. (2011). Triumph of the City. Penguin Group: New York.

Greve, C. (2000). Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. Public Administration 78(1): 153-164.

Grillitsch, M. & Sotarauta, M. (2018). Regional Growth Paths: From Structure to Agency and Back. Papers in Innovation Studies. Paper no. 2018/01. Saatavilla 12.6.2020:

http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201801_grillitsch_et_al.pdf.

Hallituksen esitys HE15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen

antamiseksi. Saatavilla 31.7.2020:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_15+2017.aspx.

Hautamäki, A. (2008). Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä.

Helsinki: Sitra. Sitran raportteja 76.

Hautamäki, A. (2008). Suomi tarvitsee uusia innovaatiokeskittymiä menestyäkseen -

Metropolialue ei riitä Suomen menestykseen. Esitelmä Oulun yliopiston 50-

vuotisjuhlaseminaarissa 9.9.2008. Saatavilla 17.2.2013:

<http://www oulu.fi/juhlavuosi2008/tiedostot/DUU/hautamaki.ppt>.

Helsingin kaupunki. (2020). Suurten kaupunkien C21-verkosto. Saatavilla 31.7.2020:

<https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/pormestarit/c21/>.

Himanen, P. (2007). Suomalainen unelma: innovaatioreportti. Helsinki:

Teknolohiateollisuuden 100-vuotissäätiö.

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Holstila, E. (2019). Valtiolinen kaupunkipolitiikka. Teoksessa Holstila, E. & Hämäläinen, T.

(toim). (2019). Kaupunkipolitiikan uusi aika. Rakennustieto Oy: Helsinki.

Holstila, E. & Hämäläinen, T. (toim). (2019). Kaupunkipolitiikan uusi aika. Rakennustieto

Oy: Helsinki.

Hyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena - Käsitteellisiä lähtökohtia

julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4:299-311.

Innovaatio Oy Uusi Tehdas. Saatavilla 23.6.2020: <https://www.newfactory.fi/>.

Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States.

Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union

and its member states. (2015). Saatavilla 15.10.2018:

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

Jauhiainen, J. & Niemenmaa, V. (2006). Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.

Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Helsinki: Unigrafia Oy. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS.

Kanninen, V. & Akkila, I. (2015.) Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu– mitä opittavaa Suomella? Ympäristöministeriön raportteja 24/2015. Saatavilla 1.6.2020: <https://core.ac.uk/download/pdf/33736508.pdf>.

Karppi I. & Kuusela, K. (2018). Rajaton seutu: Kaupunkiseutu elinkeinoalueiden yhteistä hyvää etsimässä. Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta. Yhdyskuntasuunnittelun seura.

Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.). (2009). Governance - Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Hallintotieteiden keskus.

Kasvusopimusten väliarviointi. (2015). Tempo Economics Oy. Saatavilla 11.5.2018: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/1021-Kasvusop_valiarviointi_loppuraportti_06032015_Tempo.pdf.

Kokkonen, J. (2002). Ranskan aluehallinnon uudistuminen. Kaupunkipolitiikan ja hallinnon kehittämisen 30 vuotta. Sente-julkaisu 13/2002. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kolehmainen, J. (2016). Paikallinen innovaatioympäristö: Kohti alueellisen innovaatiotoiminnan ymmärtämistä. Tampere: Tampere University Press. Acta Electronica Universitatis Tamperensis:1632.

Kortesoja, A., Hjelt, M., Miller T., Palomäki, S., Sepponen, S. & Gaia Consulting.

(2017.) Kaupunkien uusi rooli innovaatioiden edistämisessä. INKA-ohjelman loppuarviointi.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2017. Saatavilla 31.7.2020:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160339/TEMjul_40_2017_verkkojulkaisu.pdf.

Koski, O. & Husso, K. & Kutinlahti, P. & Huuskonen, M. & Nissinen, S. (2019).

Innovaatiopolitiikan lähtökohdat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:18. Työ ja

elinkeinoministeriö. Saatavilla 21.6.2020:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161437/TEM_Innovaatiopolitiikan_lahdokohdat_tavoitteet_ja_keinot_2020-luvulle.pdf.

Laasonen, V., Antikainen, J., Kolehmainen, J., Heikkinen, B., Piirainen, K., Järvelin, A-

M, Teräs, J., Turunen, E. (2020). Aluekehittämisen verkostoyhteistyön toiminta- ja

rahoitusmallit

– Kohti vaikuttavaa verkostotyötä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan

julkaisusarja 2020:18. Saatavilla 24.6.2020:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162152/VNTEAS_2020_18.pdf.

Laine, M. & Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.). (2007). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki:

Gaudeamus.

Le Galès, P. (2002). European cities. Social conflicts and governance. New York: Oxford

University Press.

Le Galès, P. & Lequesne, C. (toim.). (1998). Regions in Europe. Lontoo: Routledge.

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2000). Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-

Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampere: Tampereen yliopisto. Sente-julkaisuja 7/2000.

Lücke, B. (1997). Kuntien ja kaupunkien Eurooppa: ystävyyskaupunkitoiminnan opas.
Luxemburg: Euroopan komissio, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. (1999). Saatavilla 1.6.2020:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L1P4>.

Marcussen, M. & Torfing, J. (toim.). (2007). Democratic network governance in Europe.
New York: Palgrave Macmillan.

Moisio, S. (2012). Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.

Mäntysalo, R. & Kanninen, V. (2018). Kaupunkiseutujen strateginen kehittämisloikka: Suunnittelujärjestelmien uudistamisella kannustimia yhteistyöhön. Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta. Yhdyskuntasuunnittelun seura.

Mäntysalo R., Kanninen, V., Purkarthofer, E. & Koste, O-W. (toim.) (2019).
Kaupunkiseudut: Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä - BEMINE-hankkeen loppuraportti.
Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos. Helsinki: Unigrafia Oy. Saatavilla 21.6.2020:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-8615-6>.

Mäntysalo, R. & Karppi, I. (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla – Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Mäntysalo R. Kosonen, K-J. (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.) (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

- Nyholm, I.** (2011) Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos - linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto. Helsinki.)
- Ojaniemi, N.** (2014). MAL(PE) - aiesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät. Saatavilla 3.1.2017: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/918-Selvitys_MALPE-aiesopimuksiin-sitoutuminen_Ojaniemi_MAL-verkosto-2014.pdf.
- Oulun seudun palvelustrategia.** Saatavilla 18.2.2013: <http://www.ouka.fi/oulu/oulun-seutu/mallisivu-peruspohjalla>.
- Persson, L., Pettersson, Å., Malmgren, K-I., Tham, H., Wittbom, B., Hallin, G. & Svensson, B.** (2000). Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå. Tukholma: Nordregio.
- Porin kaupunki.** Saatavilla 24.6.2020: <https://www.pori.fi/pori-tieto>.
- Porin yliopistokeskus.** Saatavilla 16.6.2019: <http://www.ucpori.fi/ucpori>.
- Porter, M.E.** (2001). Regions and the New Economics of Competition. Teoksessa Allen J. Scott (toim.). Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. New York: Oxford University Press.
- Prizztech Oy.** Saatavilla 2.5.2019: <http://www.prizz.fi/tervetuloa-porin-seudulle#.W9BYveQUnIU>.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.)** (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Rehunen, A., Ristimäki, M. & Helminen, V. (2018). Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystrendit: Suuntaviivoja aluesuunnittelun ja -kehittämisen uudistamiseen.

Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta.

Yhdyskuntasuunnittelun seura.

Ruokolainen, O., Häkli, J., Kallio K. & Bäcklund, P. (2018). Seudullista kansalaisosallistumista jäljittämässä tiedon yhteistuottamisen keinoin. Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta. Yhdyskuntasuunnittelun seura.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

Saatavilla 22.6.2020: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>.

Scott, A. J. (toim.) (2001). Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. Oxford University Press.

Sisäasiainministeriö. (2006a). Aluekeskusohjelman tulokset ja vaikutukset – arviointi 2001-2006. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2006. Helsinki: Edita.

Sisäasiainministeriö. (2006b). Osaamiskeskusohjelma 1999-2006, Loppuarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 57/2006. Helsinki: Edita.

Smart Seaside – Älyrannikko. Porin kaupunkiseudun hakemus kasvusopimusmenettelyyn. (2013). Pori: Porin kaupunki.

Smas, L. (2019). Pohdintaa ruotsalaisesta näkökulmasta. Teoksessa Mäntysalo R., Kanninen, V., Purkarthofer, E. & Koste, O-W. (toim.) (2019). Kaupunkiseudut: Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä - BEMINE-hankkeen loppuraportti. Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos. Helsinki: Unigrafia Oy. Saatavilla 21.6.2020: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-8615-6>.

Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Suvinen, N. (2003). Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Arvio Tampereen mahdollistavasta mallista ja osaamiskeskusohjelmasta. Sente-julkaisu 16/2003. Tampere: Alueellisen tutkimuksen kehittämissyksikkö - Sente & Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.

Sotarauta & Saarnivaara!

Ståhle, P. & Sotarauta, M. (toim.). (2003). Tulevaisuusvaliokunta, teknologian arviointeja 15. Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003. Helsinki: Eduskunnan kanslia.

Suomen Kuvalehti. (2019.) Perussuomalaiset kokoontuvat puoluekokoukseen – kaksi vuotta sitten sama tapahtuma aloitti ennennäkemättömän sirkuksen. Saatavilla 30.7.2020:

<https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/politiikka/perussuomalaiset-kokoontuvat-puoluekokoukseen-kaksi-vuotta-sitten-sama-tapahtuma-aloitti-ennennakemattoman-sirkuksen/>..

Tamlink Oy. Saatavilla 23.6.2020: <https://www.tamlink.fi/>.

Tampereen kaupunkiseutu. Saatavilla 24.6.2020:

https://www.tampereenseutu.fi/tampereen_kaupunkiseutu/kunnat/.

Tampereen kaupunkiseutu. Saatavilla 13.5.2019:

https://www.tampereenseutu.fi/tampereen_kaupunkiseutu/mal-sopimus/.

Tampereen seudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Business Tampere Oy. Saatavilla 23.6.2020:

<https://businesstampere.com/fi/tietoa-meista/business-tampere/>.

Tampereen yliopisto. Saatavilla 23.6.2020: <https://www.tuni.fi/fi/tutustu-meihin/korkeakouluyhteiso>.

Tilastokeskuksen väestötiedot. Saatavilla 24.6.2020:

https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2013). Alueet globaaleissa ekosysteemeissä.

Osaamiskeskusohjelman loppuarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, innovaatio 19/2013. Helsinki: Edita.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2010). Suomen aluekehittämisstrategia 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 23/2010. Helsinki: Edita.

Työ- ja elinkeinoministeriö. INKA – Innovatiiviset kaupungit –ohjelma 2014-2020.

Hakuohjeet. Saatavilla 18.2.2013: http://www.tem.fi/files/35207/Inka_hakuohje.pdf.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Innovatiiviset kaupungit -ohjelma (INKA). Työ- ja

elinkeinoministeriö. Saatavilla 17.2.2013: www.tem.fi/inka.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kasvusopimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla

18.2.2013: www.tem.fi/kasvusopimus.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset – hakuohjeet.

Saatavilla 18.2.2013: http://www.tem.fi/files/35209/Kasvusopimus_hakuohje.pdf.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017.) Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luettu

1.6.2020. <https://tem.fi/documents/1410877/5399078/Yleisperustelut/026b44c9-1120-4309-acf3-9452a841f1ed>

Valtioneuvoston kanslia. (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Saatavilla 31.7.2020:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>

Valtioneuvoston kanslia. (2015.) Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma. Ratkaisujen Suomi. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavilla 31.7.2020:

https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netiti.pdf

Valtioneuvoston kanslia. (2019a.) Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavilla 31.7.2020:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvoston kanslia. (2019b.) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2020 taustamuistio. Saatavilla 30.7.2020:

<https://vnk.fi/ajankohtaista/paatos?decisionId=0900908f80676174>.

Valtioneuvoston kanslia. (2020a.) Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917. Saatavilla 15.1.2020: <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset-ja-ministerit>.

Valtioneuvoston kanslia. (2020b.) Lakiluonnos 15.6.2020 Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston sote-uudistusta koskevaksi hallituksen esitykseksi 15.6.-25.9.2020. Saatavilla 31.7.2020: <https://soteuudistus.fi/lakiluonnos-15.6.2020>.

Valtiovarainministeriö. (2019.) Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:40.

Saatavilla 30.7.2020: <https://vm.fi/documents/10623/13586275/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti/f8e749d4-fa0a-c295-739c-3f1931213306/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti.pdf>.

Vartiainen, P. (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita, Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Helsinki.

Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L. & Noro, K. (2016).

Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Helsinki.

Ympäristöministeriö. (2016.) Valtio ja kaupunkiseudut allekirjoittivat sopimukset kasvusta ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Saatavilla 31.7.2020: [https://www.environment.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Valtio_ja_kaupunkiseudut_allekirjoittiva\(39520\)](https://www.environment.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Valtio_ja_kaupunkiseudut_allekirjoittiva(39520)).

Ympäristöministeriö. Kaupunkiseudut. Saatavilla 21.6.2020: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen_rajaus.

Ympäristöministeriö. Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset. Saatavilla 22.6.2020: https://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayton_liikenteen_ja_asumisen_sopimukset.

Zito, A.R. & Radaelli, C.M. & Jordan, A. (2003). Introduction to the symposium on 'new' policy instruments in the European Union. Public Administration 81(3): 509-511.

Liite 1: Kaupunkiseutujen hakemukset kasvusopimusmenettelyyn

Kaupunkiseutu	Kasvusopimushakemuksen otsikko
Helsinki	<i>Metropolialueen kasvusopimusehdotus</i>
Joensuu	<i>Symmetrinen kaupunki</i>
Jyväskylä	<i>Avoim, viisas ja vastuullinen Jyväskylän kaupunkiseutu</i>
Lahti	<i>Lahden kaupunkiseudun kuntien ja valtion välinen kasvusopimus alueen kilpailukyyn ja elinvoiman vahvistamiseksi</i>
Lappeenranta	<i>Kansainvälistä kasvua</i>
Oulu	<i>Pohjois-Skandinavian verkostometropoli</i>
Pori	<i>Smart Seaside - Älyrannikko</i>
Seinäjoki	<i>Kasvualusta yrittäjyydelle</i>
Tampere	<i>Fiksu Tampereen kaupunkiseutu 2020</i>
Turku	<i>Kilpailukykyinen, uudistuva ja elinvoimainen Turun kaupunkiseutu Pohjoisen kasvukäytävällä</i>
Vaasa	<i>Energiasta kasvun eväät</i>
Kuopio	<i>Kuopion kasvuohjelma 2013–2020</i>
Hämeenlinna	<i>Helsinki-Hämeenlinna-Tampere - kasvukäytävä</i>
Kaakkois-Suomi	<i>Kaakkois-Suomen Venäjä-kasvusopimus</i>

Kajaani-Kokkola-Mikkeli	<i>Kajaanin, Kokkolan ja Mikkelin kaupunkiverkoston esitys teollisuuden ekotehokkuutta edistäväksi kasvusopimukseksi</i>
-------------------------	---

Liite 2: Teemahaastattelurunko

Haastattelun teemat

- Kasvusopimukset tulevat – Mikä muuttuu? OSKE:sta INKA:an. Onko muutos oikean suuntaista?
- Mistä uusissa menettelyissä on kyse? Siirtyykö valtaa kaupunkiseuduille vai muuttaako valtion ohjaus vain muotoaan? Onko kyse dramaattisesta uudistuksesta vai hienosäädöstä?
- Analyysi kaupunkiseudun innovaatiopoliittisista toimijoista ja näiden tavoitteista. Miten kehittäjäverkosto rakentuu ja toimii? Keiden toimijoiden tulisi vastata kaupunki- ja innovaatiopolitiikan tuottamisesta?
- Sopimuksellisuuden eri tasojen välinen vuoropuhelu. Onko sopimuksellisuus relevantti tapa hahmottaa kehittämisen kenttää ja siihen liittyviä ongelmia?
- Kasvusopimus- ja INKA-ohjelman toteutus tähän mennessä ja TEM:n toiminta uudistuksessa. Mikä prosessissa on yllättänyt?
- Kaupunkiseudun/haastateltavan suhtautuminen sopimuksellisiin menettelyihin (erit. kasvusopimukset ja INKA) ja sen suhde TEM:n kantaan.
- Ko. kaupunkiseudun hakemuksesta ja sen arvioinnista (Sotarauta, Saarnivaara) esiin nousevia teemoja

Liite 3: Tutkimusta varten haastatellut henkilöt

Henkilö	Organisaatio ja asema haastatteluhetkellä sekä rooli sopimuspolitiikan valmistelutyössä
Päivi Myllykangas	Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy, toimitusjohtaja. Tampereen kaupunkiseudun INKA- ohjelmahaun koordinoija. Mukana kaupunkiseudun kasvusopimushaun valmistelutyössä.
Kari Kankaala	Tampereen kaupunki, kehitysjohtaja. Tampereen kaupunkiseudun kasvusopimushaun koordinoija. Mukana INKA-ohjelmahaun valmistelutyössä.
Timo Aro	Porin kaupunki, kehittämispäällikkö. Porin

	<p>kaupunkiseudun</p> <p>sopimuspolitiikan</p> <p>valmisteluryhmän</p> <p>puheenjohtaja.</p>
Marko Lehtimäki	<p>Satakunnan elinkeinoyhtiö</p> <p>Prizztech Oy,</p> <p>kehitysjohtaja. Mukana</p> <p>Porin kaupunkiseudun</p> <p>sopimuspolitiikan</p> <p>valmistelutyöryhmässä.</p>
Cimmo Nurmi	<p>Satakunnan</p> <p>ammattikorkeakoulu,</p> <p>vararehtori, tutkimus,</p> <p>kehitys ja innovaatiot.</p> <p>Mukana Porin</p> <p>kaupunkiseudun</p> <p>sopimuspolitiikan</p> <p>valmistelutyöryhmässä.</p>
Markku Sotarauta	<p>Tampereen yliopisto,</p> <p>johtamiskorkeakoulun</p> <p>johtaja, aluetieteen</p> <p>professori.</p> <p>Kasvusopimusarviointien</p> <p>tekijä.</p>

Olli Alho	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö, erityisasiantuntija. Kasvusopimusmenettelyn valmistelija.</p>
Olli Voutilainen	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö, ylitarkastaja. INKA- ohjelman valmistelija.</p>